

WSPÓŁCZESNE PROBLEMY PRAWA ROLNEGO I ŻYWNOŚCIOWEGO [II]

pod redakcją
Doroty Łobos-Kotowskiej i Pawła Gały



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

WSPÓŁCZESNE
PROBLEMY PRAWA ROLNEGO
I ŻYWNOŚCIOWEGO [II]

WSPÓŁCZESNE PROBLEMY PRAWA ROLNEGO I ŻYWNOŚCIOWEGO [II]

redakcja
Dorota Łobos-Kotowska, Paweł Gała

Recenzent

Paweł Wojciechowski

Spis treści

Wprowadzenie (Dorota Łobos-Kotowska, Paweł Gała)	7
--	---

Rozdział I PRAWO ROLNE

MAŁGORZATA EWELINA SZYMAŃSKA: Działalność tradycyjna kół gospodyń wiejskich jako forma partycypacji społecznej	11
KAROL MIERZYŃSKI: Uwagi <i>de lege ferenda</i> o ujednoliceniu przepisów i kodyfikacji prawa rolnego	25
JAKUB HEŁKA: Art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane zagadnienia i problemy	41
GRZEGORZ ZĘBIK: Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych oraz wyłączenie z produkcji rolnej	57
ADRIAN JAWORSKI: Dopłaty do oprocentowania kredytu restrukturyzacyjnego udzielane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako jeden z trybów restrukturyzacji zadłużenia podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne	71
MAGDALENA KRZYSZTOFIK-PEŁKA: Rola organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego w kształtowaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa	87
EWA GRZYCZYŃSKA: Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie – konieczność czy przywilej	105
KAMIL BARC: Restrukturyzacja zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne jako systemowy element ochrony i wsparcia działalności rolniczej	117

KLAUDIA RACZEK: Winkulacja ustawowa w spółkach akcyjnych prawa rolnego	127
JAKUB ZAMOJSKI: Zbycie udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością a uprawnienia KOWR	139
TOMASZ BĄK: Umowa o pomocy przy zbiorach – uwarunkowania prawne i ekonomiczne	153

Rozdział II

PRAWO ŻYWNOŚCIOWE

MONIKA ŁATA: Produkt z pogranicza vs środek spożywczy. Zagadnienia klasyfikacyjne	169
ANETA BĄK: „Może zawierać...” – o niezamierzonej obecności alergenów w żywności słów kilka	189
MARTA ŁANOCH: Wymogi prawne w zakresie informacji na temat żywności dla niemowląt i małych dzieci ze szczególnym uwzględnieniem reklamy	203
PRZEMYSŁAW CHMIEŁOWSKI: Prawne problemy suplementów diety, ich kontroli i wprowadzania do obrotu	215
ANNA MARIA RIZZO: Ewolucja europejskiej regulacji prawnej w zakresie upraw GMO	227

Wprowadzenie

W dniu 16 maja 2019 r. odbyła się w Katowicach już druga ogólnopolska konferencja naukowa studentów i doktorantów pt. „Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego”. Organizatorem konferencji było Koło Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej działające na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

Uczestnicy konferencji poprzez dobór tematów referatów potwierdzili zainteresowanie zarówno klasycznym prawem rolnym, które reguluje zasady korzystania z gruntu rolnego w aspekcie produkcyjnym, jak i współczesnym związanym z ochroną środowiska na obszarach wiejskich, wspieraniem rozwoju obszarów wiejskich czy ochroną konsumenta produktu rolnego.

Artykuły zostały podzielone na dwa bloki tematyczne. Pierwszy z nich dotyczył prawa rolnego, a poruszana przez Autorów problematyka wpisywała się w koncepcję wielofunkcyjnego charakteru rolnictwa, które stanowi paradygmat Europejskiego Modelu Rolnictwa i priorytetowy obszar wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Artykuły zawarte w tej części dotyczą bowiem nie tylko problematyki obrotu nieruchomościami rolnymi i ograniczeń wprowadzonych przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, ale także uwzględniają wielofunkcyjny charakter obszarów wiejskich, który zakłada także spełnianie przez obszary wiejskie dodatkowych funkcji związanych z ochroną środowiskową i społeczną. W tej części poruszona została także problematyka ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie, rolniczych stosunków zatrudnienia czy restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne. Interesujący jest także postulat powrotu do koncepcji kodeksu rolnego, w którym uregulowane zostałyby kwestie ustrojowe prawa rolnego. Obecna dynamika zmian w ustawodawstwie prawnorolnym raczej nie sprzyja realizacji tego założenia, ale postulat stworzenia modelu polskiego rolnictwa pozostaje nadal bardzo aktualny. Kształt tego modelu powinien być jednak dokładnie przemyślany z uwzględnieniem celów, jakie ustawodawca chce osiągnąć. Deklaracje o potrzebie wspierania gospodarstw rodzinnych, pozostaną bowiem bez pokrycia, jeżeli nie zapewni się producentom rolnym odpowiednich instrumentów prawnych.

Drugi blok tematyczny dotyczył prawa żywnościowego. Autorzy referatów poruszyli problematykę oznaczenia produktów żywnościowych dla dzieci i niemowląt, produktów z pogranicza suplementów diety, żywności zawierającej GMO czy alergeny. Wnioski Autorów, które sprowadzają się zasadniczo do stworzenia systemu ochrony konsumenta produktu żywnościowego są interesujące zarówno dla przedstawicieli doktryny prawa rolnego, jak i producentów żywności i konsumentów.

Dorota Łobos-Kotowska
Paweł Gała

Rozdział I

PRAWO ROLNE

Działalność tradycyjna kół gospodyń wiejskich jako forma partycypacji społecznej

Traditional activity of Rural Housewives' Clubs
as a form of social participation

Summary: Cultural heritage is a part of the economy that should be successfully used. Traditional food products are becoming a kind of investment for local communities and an incentive to achieve socio-economic benefits. They are part of the heritage, and given the changing trends and the growing demand for local food products, they can contribute to the development of entrepreneurship. Every economic initiative starts with an idea and a resource on which ideas can be developed. All these classic elements of entrepreneurship work the same for products created on the basis of the local food product heritage. The development of entrepreneurship inspired by the heritage of the local food product makes it possible to implement especially those undertakings whose idea is based on locality, neighborhood, ecology, nature, social authenticity and corporate responsibility. This is the opportunity to create something unique, different from the competitors' offer. The combination of traditional products with modern methods of processing, presentation and sales creates an innovative, highly competitive product. Products of local food heritage create a new clientele among tourists who are more and more aware consumers and residents who want to identify with the place of origin or residence.

Keywords: the farmer's wives' association, business development, cultural heritage, social participation

* Adiunkt. Instytut Nauk Prawnych. Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

1. Historia KGW jako formy organizacji społecznej

Koła gospodyń wiejskich (KGW) to jedna z najstarszych form organizacji społecznych, jakie funkcjonują obecnie w Polsce. Historia ich sięga połowy XIX w. Celem przyświecającym inicjatywie było przede wszystkim propagowanie polskości, edukacji oraz zapobieganiu germanizacji i rasyfikacji. Strategię tę z upływem czasu poszerzono o upowszechnianie wiedzy na temat wychowywania dzieci i młodzieży, dbania o higienę i zdrowie członków rodziny, racjonalnego odżywiania czy też rozsądnego gospodarowania¹. Koła gospodyń wiejskich oraz organizacje o zbliżonych do nich celach powstały prawie równocześnie z zawiązaniem się kółek rolniczych. Pierwsza organizacja kobiet wiejskich – „Towarzystwo Gospodyń” – została założona w 1866 r. Panie zawiązały swoje towarzystwo w Piasecznie koło Gniewa na Pomorzu Gdańskim. W Polsce pierwsze KGW utworzono w 1877 r. we wsi Janisławice pod Skierniewicami, które zainicjowało powstanie kolejnych. Stanowiły one wówczas część struktury kółek rolniczych, które były pierwowzorem inicjatyw mających na celu zrzeszanie aktywności ludzi mieszkających na wsi. Przed I wojną światową (w latach 1913–1914) funkcjonowało około 100 kół gospodyń.

W okresie międzywojennym pomimo wielu trudności związanych m.in. ze spustoszeniem kraju KGW w dalszym ciągu rozwijały swoją działalność. W latach 1938–1939 działało już ponad 4200 kół, co przełożyło się na czynny udział blisko 99,5 tysiąca członkiń². W czasie II wojny światowej nastąpił zanik aktywności KGW. Po zakończeniu działań wojennych miała miejsce reaktywacja organizacji kobiecych, wynikająca z wewnętrznych potrzeb wsi³. W 1948 r. międzynarodowy ruch robotniczy ogłosił kolektywizację rolnictwa, rezultatem czego było zawieszenie na pewien czas działalności ruchów kobiet wiejskich. Nie trwało to jednak długo, już w 1956 r. nastąpił rozkwit KGW. Postępujący proces urbanizacji i industrializacji kraju, a także utworzenie w 1957 r. Funduszu Rozwoju Rolnictwa (który połączył koła gospodyń z kółkami rolniczymi) przyczyniły się do zmian w gospodarstwach rolnych oraz rozkwitu działalności KGW. Wzrost aktywności społecznej kobiet mieszkających na wsi przypadł na lata 60., 70. i 80. XX w.⁴.

W latach 80. XX w. KGW działały na podstawie Ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników⁵.

¹ W. Michna: *Organizacje wiejskie i rolnicze oraz ich rola w rozwoju obywatelskiej demokracji i krajowej gospodarki*, Warszawa 2010, s. 114.

² *Historia Kółek Rolniczych*, <https://kolkarolnicze.pl/historia-kolek-rolniczych>, [dostęp: 10.12.2020].

³ B. Tryfan: *Kwestia kobieca na wsi*, Warszawa 1987, s. 237.

⁴ W. Michna: *Organizacje wiejskie...*, s. 114–116.

⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 491.

Zgodnie z jej treścią koła gospodyń wiejskich broniły praw, reprezentowały interesy i działały na rzecz poprawy sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich oraz ich rodzin. KGW powstawały jako wyodrębnione jednostki organizacyjne kółek rolniczych i miały swoją reprezentację we wszystkich statutowych organach tych kółek. Nie posiadały jednak osobowości prawnej. Podstawą działania KGW był uchwalony przez nie regulamin, określający cele i zadania koła, uprawnienia i obowiązki członków, formy i środki działania, tryb podejmowania uchwał przez organy koła oraz uprawnienia i obowiązki tych organów. W niektórych przypadkach KGW tworzone jako samodzielne koła rolnicze, w których działalność KGW była jedyną formą ich aktywności. Ponadto istniała możliwość powołania KGW w formie i na zasadach stowarzyszenia zwykłego lub rejestrowego – były wówczas traktowane jako organizacja trzeciego sektora.

Pod koniec lat 80. XX w. funkcjonowało w Polsce 31 000 kół z ponad milionem członkiń. Koła gospodyń wiejskich, podobnie jak w początkach swojej działalności, zapewniały mieszkańcom wsi dostęp do brakujących dóbr i usług. Kobiety wspomagały ludzi w trudnej sytuacji i uczyły wzajemnej pomocy, pielęgnowały polską tradycję i jednocześnie wywierały silny wpływ na rozwój polskiej wsi poprzez różnorodne działania. Jednym z nich było propagowanie i rozwijanie folkloru.

W 1989 r. dokonana zmiana ustroju państwa wpłynęła negatywnie na aktywność społeczną, ale nie spowodowała upadku tej formy aktywności społecznej. Początki XXI w. przyniosły ponowny rozkwit ich działalności. Część organizacji reaktywowano, powstawały też nowe. Koła gospodyń wiejskich stanowią nadal istotną część „krajobrazu społecznego” polskiej wsi. Zakres działalności organizacji KGW jest systematycznie wzbogacany o nowe inicjatywy i dostosowywany do zmieniających się warunków. Działalność ta na obszarach wiejskich prowadzona jest w ramach współpracy z organizacjami młodzieżowymi, ochotniczymi strażami pożarnymi, spółdzielczością wiejską, organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej oraz instytucjami obsługującymi wieś i rolnictwo⁶. Realizują one istotne zadania w zakresie m.in. polityki społecznej dotyczącej kobiet, współtworzą społeczeństwo obywatelskie, ograniczają wykluczenie społeczne. Liczba kół na przestrzeni lat zmieniała się wraz z polityką państwa oraz sytuacją społeczno-gospodarczą na obszarach wiejskich. W 2017 r. funkcjonowało w Polsce 25 000 kół zrzeszających około 850 000 członkiń.

⁶ A. Szczudlińska-Kanoś: *Wspólnoty lokalne wobec rozwoju ekonomii społecznej*. „Ekonomia Społeczna” 2013, nr 3, s. 40.

2. Postawy prawne współczesnych KGW

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich⁷ w znaczący sposób zmieniła dotychczasowy charakter działania KGW na terenie Polski. Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 i 2 ww. ustawy KGW jest dobrowolną, niezależną od administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, samorządną społeczną organizacją mieszkańców wsi, wspierającą rozwój przedsiębiorczości na wsi i aktywnie działającą na rzecz środowisk wiejskich. Reprezentuje interesy i działa na rzecz poprawy sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich oraz ich rodzin, a także wspiera wszechstronny rozwój obszarów wiejskich. Tak określona ustrojowa pozycja KGW pozytywnie wpłynie na rozwój partycypacji społecznej na obszarach wiejskich. Jest też realizacją zasady wolności zrzeszania się wyrażoną w treści art. 58 Konstytucji RP. Nowy status KGW jest też realizacją zasady wolności zrzeszania się wynikającą z treści w art. 12 oraz art. 58 i 59 Konstytucji RP. Artykuł 12 Konstytucji RP stanowi, że RP zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Zgodnie z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Z art. 12 i 58 Konstytucji RP wynika, że wolność zrzeszania się należy do wolności obywatelskich, które umożliwiają postępowanie według własnej woli zainteresowanych osób, niezależnie od państwa i jego ustaw, nie mogą być jednostkom przyznawane i cofane⁸.

Po zarejestrowaniu przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) KGW otrzymują osobowość prawną, co umożliwia im prowadzenie działalności społeczno-gospodarczej na własny rachunek. To oznacza, że po rejestracji KGW są w pełni samorządnymi organizacjami mieszkańców wsi. Mogą również zakładać związki KGW.

Do różnorodnych zadań KGW należy m.in. prowadzenie działalności społeczno-wychowawczej i oświatowo-kulturalnej w środowiskach wiejskich, realizującej się przede wszystkim poprzez rozwój kultury ludowej, w tym w szczególności kultury lokalnej i regionalnej; prowadzenie działalności na rzecz wszechstronnego rozwoju obszarów wiejskich; wspieranie rozwoju przedsiębiorczości kobiet; inicjowanie i prowadzenie działań na rzecz poprawy warunków życia i pracy kobiet na wsi; upowszechnianie i rozwijanie formy współdziałania. Na uwagę zasługuje fakt, iż KGW mogą reprezentować interesy środowiska kobiet wiejskich wobec organów administracji publicznej. Wszechstronny rozwój obszarów wiejskich, a więc obejmujący rozległy zakres, wszystkie dziedziny życia, wszystkie aspekty działalności musi być połączony z innymi celami rozwoju

⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 165.

⁸ G. Krawiec: *Ustawa o kołach gospodyń wiejskich. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 13 i n.

lokalnego. Koła gospodyń wiejskich wspierając rozwój obszarów wiejskich, mogą współdziałać z innymi podmiotami w ramach partnerstwa. Kooperacja w postaci partnerstwa: publiczno-prywatnego, publiczno-społecznego czy trójsektorowego przyczynia się do kumulacji kapitału ludzkiego, ale także i finansowego, jakim dysponują reprezentanci poszczególnych sektorów. Pozytywnie wpływa również na kapitał społeczny. Wzmacnia również potencjał ich kapitału społecznego⁹. Na terenie jednej wsi może mieć siedzibę jedno KGW, a terenem działalności może być jedna bądź więcej wsi. Koła gospodyń wiejskich mogą realizować swoje zadania także poza terenem swojej działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami.

Członkiem KWG może być każda osoba, która ukończyła 18 lat, a za zgodą przedstawicieli ustawowych w działalności KGW mogą brać także osoby, które ukończyły lat 13. Osoby te mogą również tworzyć młodzieżowe i dziecięce organizacje wspomagające realizację celów koła. Można być jednocześnie członkiem tylko jednego KGW. Nazwa KGW odróżnia tworzone koło od innych kół w szczególności przez bezpośrednie odniesienie się do terenu podstawowej działalności koła. Każde nowo utworzone KGW podlega obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich prowadzonego przez ARiMR. Komitet założycielski składa do kierownika właściwego miejscowo powiatowego biura ARiMR wniosek o wpis KGW do rejestru wraz ze statutem lub oświadczeniem o przyjęciu wzorcowego statutu, listą założycieli koła, zawierającą ich imiona, nazwiska oraz miejsce zamieszkania, oświadczeniami założycieli koła o woli wejścia w skład jego członków oraz o miejscu zamieszkania na terenie działalności koła, informacją o osobach umocowanych do reprezentacji KGW i sposobie tej reprezentacji¹⁰.

Prezes ARiMR dokonuje, w drodze decyzji, wpisu KGW do rejestru po stwierdzeniu, że statut koła jest zgodny z przepisami prawa, założyciele koła spełniają wymagania określone w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. oraz w rejestrze nie dokonano już wcześniej wpisu KGW z siedzibą w tej samej wsi. Po dokonaniu wpisu Prezes ARiMR wydaje zaświadczenie o wpisaniu KGW do rejestru. W przypadku złożenia wniosku o wpis do rejestru przez więcej niż jedno KGW utworzone na terenie tej samej wsi dokonany zostanie wpis tego KGW, które złożyło wniosek jako pierwsze. Prezes ARiMR może upoważnić kierownika biura powiatowego agencji właściwego ze względu na siedzibę KGW do wydania decyzji o wpisaniu go do rejestru oraz zaświadczenia o dokonaniu takiego wpisu. Obowiązkowemu wpisowi do rejestru podlegają również wszystkie zmiany danych wskazanych we wniosku o wpis KGW do rejestru, jak również zmiany dokonywane w statutach oraz nowe lub własne statuty uchwalone przez

⁹ K. Zajda: *Władza lokalna, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy – współdziałanie na rzecz rozwoju wsi. Studium przypadku gmin wiejskich powiatu radomszczańskiego*. „Samorząd Terytorialny” 2013, Nr 3, s. 10.

¹⁰ G. Krawiec: *Ustawa o kołach...*, s. 42 i n.

istniejące KGW w miejsce stosowanego wcześniej wzorcowego statutu. Koło gospodyń wiejskich nabywa osobowość prawną z chwilą dokonania wpisu do rejestru. Krajowy Rejestr Kół Gospodyń Wiejskich jest jawny. Każdy ma prawo dostępu do danych w nim zawartych oraz prawo otrzymać nieodpłatnie poświadczane odpisy, wyciągi, zaświadczenia i informacje z rejestru. Zawiera on dane i informacje zawarte we wniosku o wpis KGW do rejestru oraz inne dane dotyczące KGW, zamieszczone według następującego porządku: data wpisu do rejestru i daty wpisów późniejszych zmian danych zawartych we wniosku o wpis koła do rejestru, w tym zmian statutu koła, nazwa koła, adres siedziby koła, numer identyfikacyjny koła w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON), jeżeli numer taki został nadany, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP) koła, lista założycieli koła, informacja o osobie lub osobach umocowanych do reprezentacji koła oraz o sposobie tej reprezentacji, informacja o oświadczeniach założycieli koła zawartych we wniosku o wpis koła do rejestru, lista członków koła zawierająca miejsce stałego zamieszkania oraz numer ewidencyjny powszechnego elektronicznego systemu ewidencji ludności (PESEL) członka, a w przypadku osoby nieposiadającej obywatelstwa polskiego – z kodem kraju tej osoby oraz numerem jej paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego jej tożsamość¹¹.

KGW prowadzą uproszczoną ewidencję przychodów i kosztów w przypadku gdy osiągają przychody wyłącznie z działalności statutowej z tytułu składek członkowskich, darowizn, zapisów, dotacji; sprzedaży wyrobów sztuki ludowej, w tym rękodzieła i rzemiosła ludowego i artystycznego, lub żywności regionalnej; tytułu sprzedaży, najmu lub dzierżawy składników majątkowych; tytułu odsetek od środków pieniężnych na rachunkach bankowych lub rachunkach w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, prowadzonych w związku z wykonywaną działalnością, w tym także odsetek od lokat terminowych oraz innych form oszczędzania, przechowywania lub inwestowania tworzonych na tych rachunkach.

Działalność KGW ma na celu rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, a także kultywowanie folkloru i bogatej polskiej tradycji. Jest to możliwe gdy członkowie są świadomi istniejących możliwości oraz zaangażowani społecznie. Jak wskazuje się w literaturze, niskie zaangażowanie obywatelskie, niewielkie zainteresowanie sprawami publicznymi oraz niechęć do współdziałania na rzecz dobra wspólnego są istotnymi przeszkodami w kształtowaniu jakości życia zbiorowego i indywidualnego¹². Działalność wszelkich zrzeszeń stanowi realizację zasady subsydiarności. Odnosi się ona do sfery stosunków między państwem a społeczeństwem. Zgodnie z jej założeniami państwo w sto-

¹¹ Ibidem, s. 57 i n.

¹² S. Pastuszka: *Aktywność obywatelska mieszkańców województwa świętokrzyskiego*. „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 7–8, s. 170.

sunku do społeczeństwa, poszczególnych obywateli oraz innych podmiotów prawa nie powinno czynić ani więcej, ani mniej, jak tylko wspomagać ich autonomię. Budowa społeczeństwa obywatelskiego wymaga współdziałania organizacji i wspólnot obywateli z organami państwa oraz podmiotami gospodarki. Relacje zachodzące między obywatelami i tworzonymi przez nich instytucjami, a organami państwa podkreślają ich niezależność i odrębność. Koła Gospodyń Wiejskich odgrywają niezwykle ważną rolę w środowisku lokalnym, dlatego tak ważna jest ich współpraca z organami administracji publicznej. Koła Gospodyń Wiejskich mogą w znaczącym stopniu przyczyniać się do realizacji idei samorządności oraz realizacji zadań własnych gminy, które polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Wiele zadań powierzonych gminie może być wspieranych przez KGW. Samorząd gminny i KGW łączy wspólnota celu, która – jak podaje się w literaturze – jest dobrym podłożem kształtowania relacji organizacji publicznych i obywatelskich. Organizacje publiczne i obywatelskie mają misje i cele formalne ukierunkowane na dobro ogólne lub wzajemną pomoc, na realizację interesów obywateli lub członków organizacji czy bezpośrednich odbiorców dóbr i usług. Ich cele koncentrują się na świadczeniu usług dla swoich członków i ochronie grup interesów oraz służą pozyskiwaniu wsparcia z zewnątrz. Autorzy często posługują się pojęciem partycypacji społecznej lub partycypacji obywatelskiej, przez które rozumie się wszelkie przejawy organizowania (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączanie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe¹³.

Koła gospodyń wiejskich oraz ich związki mają prawo korzystania z dotacji publicznych, w tym ze środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań publicznych na zasadach podobnych jak organizacje pozarządowe (stowarzyszenia i fundacje). Mogą również realizować złożone projekty partnerskie w charakterze lidera lub partnera. W związku z powyższym KGW obowiązują wszystkie zasady wynikające z Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁴, w szczególności w zakresie uczestnictwa w konkursach dotacyjnych, procedury weryfikacji i oceny złożonych ofert na realizację zadania publicznego oraz procedury kontrolne zarówno w trakcie, jak i po zakończeniu realizacji zadania publicznego.

¹³ B. Kożuch: *Cele i korzyści współpracy organizacji publicznych i pozarządowych*. W: *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*. Red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 347.

¹⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 688.

3. Pojęcie i znaczenie tradycji w KGW

Przy opisie i analizie działań KGW słowem kluczem jest tradycja. Pełni ona rolę toposu, a nierzadko i podstawę działań KGW. Tradycja inspiruje do prowadzonej przez nie aktywności, jest wartością determinującą kierunki oraz sposoby ich działania. Koła gospodyń wiejskich inicjują różnorodną działalność gospodarczą i handlową, np. przetwórstwo rolno-spożywcze, małą gastronomię, turystykę, organizowanie pracy nakładczej, promowanie i sprzedaż wyrobów rękodzieła ludowego i artystycznego. Działalność ta służy pozyskiwaniu środków na finansowanie podejmowanych inicjatyw społecznych, a także działalność kulturalno-oświatową oraz inne formy radzenia sobie w warunkach gospodarki rynkowej. W zmienionej sytuacji gospodarczej powstało zapotrzebowanie na kształcenie w zakresie marketingu, ekonomiki, organizacji małego biznesu, wytwarzania zdrowej żywności, organizacji bazy turystycznej na wsi, organizacji sprzedaży produktów rolnych.

Dziedzictwo kulturowe jest częścią gospodarki, którą należy z sukcesem wykorzystywać. Tradycyjne produkty spożywcze stają się dla lokalnych społeczności swoistą inwestycją w przyszłość i stymulatorem do osiągania korzyści społeczno-gospodarczych. Stanowią element spuścizny przodków, a uwzględniając zmieniające się trendy i rosnący popyt na lokalne produkty żywnościowe mogą przyczyniać się do rozwoju przedsiębiorczości. Rozwój społeczno-gospodarczy przyczynił się do świadomego kształtowania przedsiębiorczości i produktu. Osiągnięcia i tradycja kulinarna regionu to nie tylko wartość regionalna, ale także znaczna część polskiej i europejskiej kultury. Dziedzictwo lokalnego produktu żywnościowego jest gwarantem nie tylko wzbudzenia zainteresowania i przyciągnięcia konsumentów czy inwestorów, ale również bardzo silnym wsparciem dla rozwoju procesów innowacyjnych i rozwoju działalności KGW. Przedsiębiorczość KGW jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, którego rolę widzimy w wielu obszarach życia gospodarczego. Jest to zjawisko społeczno-ekonomiczne i dlatego nie należy go uważać za jednowymiarowe¹⁵.

Dziedzictwo wskazuje na jego rolę jako świadectwa życia naszych przodków, sposobu, w jaki rozumiemy rzeczywistość i uznany system wartości, pomagając nam poznać nasze korzenie i kształtować naszą tożsamość. Poczucie wspólnoty kulturowej powstaje na fundamentach dziedzictwa. Odkrywając i podkreślając potencjał i dziedzictwo regionu, można stworzyć atrakcyjną ofertę dla określonych użytkowników. Dziedzictwo jest postrzegane jako produkt rynkowy mający istotny udział w lokalnym procesie rozwoju¹⁶.

¹⁵ M. Zdon-Korzeniowska: *Budowa marki regionalnej na wybranych przykładach województw Polski*. „Prace Komisji Geografii Przemysłu” 2012, nr 19, s. 130 i n.

¹⁶ J. Purchla: *Dziedzictwo kulturowe a kapitał społeczny*. „Małopolskie Studia Regionalne” 2011, nr 1, s. 5–8.

Właściwym staje się określenie wartości ekonomicznej elementów dziedzictwa kulturowego stanowiących jego zasoby lokalne. Aby właściwie je wykorzystać, należy zwrócić uwagę na potencjał społeczności lokalnej, który może wpłynąć na rozwój danego obszaru. Konsumenci doceniają autentyczność, pomysłowość i jakość produktu. Warto opracowywać i promować autentyczne produkty oparte na lokalnych, tradycyjnych zasobach¹⁷.

Społeczne wartości dziedzictwa będą wynikały z uznania pewnych jego elementów za ważne w kształtowaniu lub utrwalaniu tożsamości. Elementy dziedzictwa, w tym lokalne produkty żywnościowe, traktuje się jako źródło rozwoju przedsiębiorczości. Regionalne i lokalne dziedzictwo kulturowe jest często częścią produktu turystycznego, który znajduje nabywców. Jednak udział dziedzictwa w turystyce nie jest jedynym sposobem wykorzystania jego wartości ekonomicznej. Lokalne dziedzictwo kulturowe ciesząc się uznaniem społecznym staje się coraz ważniejszym zasobem dla przemysłu kulturalnego i sektora kreatywnego, który na świecie jest uważany za jeden z przyszłych sektorów gospodarki, a także może być ważnym czynnikiem lokalnej przedsiębiorczości, w tym przedsiębiorczości KWG. Świadomość i wiedza na temat dziedzictwa i jego twórczego wykorzystania może przyczynić się do budowania tożsamości i relacji międzyludzkich. Dlatego dziedzictwo może pełnić funkcję integracyjną w czasie, gdy coraz mniej czynników utrzymuje więzi społeczne. Dziedzictwo lokalnego produktu spożywczego jest także zasobem, z którego można czerpać inspirację i treści do organizowania życia kulturalnego i społecznego w gminie¹⁸. Dziedzictwo kulturowe stanowi również szansę na rozwój gospodarczy oparty na innowacjach i lokalnej przedsiębiorczości oraz wykorzystaniu różnorodności kulturowej jako czynnika konkurencyjności. Dziedzictwo lokalnego produktu spożywczego jest zasobem, z którego mogą czerpać różne podmioty, w tym w szczególności KWG. Dzięki temu może się ono przyczynić do wzrostu bezwzględnych wartości ekonomicznych, takich jak liczba miejsc pracy lub liczba podmiotów gospodarczych działających na terenie gminy. Jednocześnie lokalizacja dziedzictwa kulturowego wpływa na rozwój społeczności lokalnej, a także lokalnych przedsiębiorców. Dziedzictwo jako zasób jest wielowymiarowe, więc racjonalne planowanie i wdrażanie jego ochrony oraz wykorzystanie jego wartości może przynieść wiele korzyści KWG. Skutecznie wykorzystywany oraz chroniony zasób dziedzictwa przez KWG może służyć rozwojowi obszarów wiejskich w sposób ciągły oraz przyczynić się do zbudowania społeczności z trwałymi relacjami¹⁹.

¹⁷ J. Sadowska-Spychała: *Rola samorządu gminnego w rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej*. „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej Organizacja i Zarządzanie” 2013, nr 61, s. 151–161.

¹⁸ I. Bukraba-Rylska: *Dziedzictwo kulturowe jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich*. W: *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Diagnozy, strategie, koncepcje polityki*. Red. I. Nurzyńska, M. Drygas. Warszawa 2011, s. 219–238.

¹⁹ J. Majewski: *Technika kreowania marki w marketingu turystycznym*. W: *Rola marketingu w rozwoju regionów turystycznych*. Red. A. Szwichenberg, W. Deluga, Koszalin 2000, s. 127 i n.

4. Produkt lokalny jako dziedzictwo kulturowe

Lokalna żywność, zwana tradycyjną, regionalną lub lokalną zasługuje na szczególną uwagę wśród towarów konsumpcyjnych. Polityka Unii Europejskiej traktuje priorytetowo produkcję tradycyjnej żywności i oryginalnych produktów rolnych, tworząc specjalny system ochrony i promocji żywności. Rolę artykułów spożywczych w rozwoju Unii Europejskiej podkreśla Komisja Europejska, która wyraźnie wskazuje w swoich dokumentach, że UE ma różnorodne dziedzictwo kulinarne, które należy w pełni wykorzystać. Produkty lokalne, tradycyjne i regionalne mają pozytywny wpływ na społeczności lokalne: wzmacniają więzi społeczne, konsolidują środowisko, wzmacniają pozytywny wizerunek regionu w oczach całego społeczeństwa. Tradycyjne produkty żywnościowe o szczególnych cechach jakościowych są częścią polskiego dziedzictwa kulturowego, które przez wieki tworzyło wartości, obyczaje, zwyczaje kulinarne i smaki. Koła Gospodyń wiejskich czerpiąc z tradycji danego regionu, kultywują zwyczaje wyrobu określonych produktów żywnościowych²⁰. Produkty takie charakteryzują się zatem tradycyjną metodą produkcji z wykorzystaniem tradycyjnych surowców i rodzimych ras zwierząt, a informacje o nich przekazywane są z pokolenia na pokolenie. Określenie „produkt regionalny” odnosi się do jego związku ze środowiskiem naturalnym obszaru (topografia, klimat, rodzaj gleby). Jego wysoka jakość i reputacja związana jest z regionem, w którym jest wytwarzany. Miejsce to nie musi być jednak regionem w sensie geograficznym, ale raczej obszarem, z którym związana jest produkcja produktu.

Na prowadzoną przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi krajową Listę Produktów Tradycyjnych w ciągu 15 lat wpisanych zostało prawie 1900 regionalnych produktów i potraw. Dokumentacją dziedzictwa kulinarnego zajmuje się także Polska Izba Produktu Regionalnego i Lokalnego, organizująca corocznie ogólnopolski konkurs „Nasze Kulinarne Dziedzictwo – Smaki Regionów”, który przyczynił się do zidentyfikowania około 20 000 regionalnych specjałów. Wiele z nich już cieszy się uznaniem, zwłaszcza te zarejestrowane w Unii Europejskiej lub wpisane na krajową Listę Produktów Tradycyjnych. Koła gospodyń wiejskich mają możliwość wpisania na taką listę tradycyjnych produktów lub potraw. Przy wypełnianiu wniosku o wpisanie na Listę należy scharakteryzować tradycyjność produktu lub potrawy. W szczególności pomocne będą wszelkiego rodzaju źródła: opracowania historyczne i etnograficzne, dzieła literackie, dzieła sztuki, np. obrazy przedstawiające tradycje kulinarne, archiwa, fotografie,

²⁰ M. Halamska: *Spółeczna kondycja polskiej wsi. Struktura, kapitały i społeczeństwo obywatelskie w I dekadzie XXI wieku*. W: *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Diagnozy, strategię, koncepcje polityki*. Red. I. Nurzyńska, M. Drygas, Warszawa 2011, s. 39–56.

dokumenty parafialne, kroniki (też sądowe), spisy, rejestry, dawne książki kucharskie²¹.

Globalny trend powrotu do naturalnych produktów spożywczych oznacza, że przedsiębiorczość inspirowana dziedzictwem lokalnego produktu spożywczego jest faktem. Ważną szansą dla KGW, jako producentów żywności lokalnej, tradycyjnej i regionalnej jest współpraca między producentami oraz konsumentami żywności. różnymi podmiotami. Rozwój regionalnego, tradycyjnego i naturalnego sektora żywności wysokiej jakości oraz tworzenie miejsc sprzedaży prowadzi do rozwoju przedsiębiorczości, w tym przedsiębiorczości związanej z turystyką. Ważnym aspektem rozwoju lokalnego jest także nawiązanie współpracy międzyregionalnej w zakresie rozwoju lokalnego. Lokalne produkty żywnościowe mogą stworzyć przewagę rynkową regionu i wpłynąć na rozwój przedsiębiorczości na danym obszarze. Coraz częściej turyści szukają autentycznych produktów, które mają własną historię, a ich producent jest specyficzny dla danego obszaru. Są nimi to lokalne artykuły spożywcze, unikalne i niedostępne w innych miejscach. Wyroby te charakteryzują się wysoką jakością, która wiąże się z miejscem i tradycyjną metodą produkcji. Dziedzictwo kulinarne staje się dla lokalnych społeczności, zwłaszcza dla KGW, rodzajem inwestycji w przyszłość i bodźcem do osiągnięcia korzyści społeczno-ekonomicznych.

5. Podsumowanie

KGW charakteryzuje dobrowolność, niezależność od administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządność. Osobowość prawna daje im dużą samodzielność, również w zakresie posiadania majątku, ułatwia prowadzenie działalności gospodarczej oraz korzystanie ze wsparcia finansowego. Jako samodzielny podmiot KGW są ważną formą samoorganizacji mieszkańców obszarów wiejskich, istotnym elementem lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, aktywnie kształtującym przestrzeń publiczną. Mają na celu wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, a także aktywnie działanie na rzecz środowisk wiejskich.

Dla lokalnych społeczności zrzeszonych w KGW dziedzictwo kulinarne staje się swoistą inwestycją w przyszłość i stymulatorem do osiągnięcia korzyści społeczno-gospodarczych. Każda inicjatywa gospodarcza zaczyna się od pomysłu i zasobu, na bazie którego pomysły te można rozwijać. Następnie potrzebny jest rynek zbytu, czyli osoba, która kupi dany produkt czy usługę. Ważne, żeby oferować wyjątkowe produkty, na które istnieje zapotrzebowanie –

²¹ https://ksow.pl/files/portal/Newsy/2020_Grudzien/poradnik-min.pdf [dostęp: 31.01.2021].

tylko wówczas można zostać zauważonym. Wszystkie te klasyczne elementy przedsiębiorczości działają w przypadku produktów tworzonych na bazie dziedzictwa lokalnego produktu żywnościowego. Inspirowany nim rozwój przedsiębiorczości umożliwia realizację zwłaszcza tych przedsięwzięć, które opierają się na lokalności, sąsiedztwie, ekologii, naturze, autentyczności społecznej i odpowiedzialności biznesu, dając możliwość stworzenia czegoś wyjątkowego, różnego od oferty konkurentów. Połączenie tradycyjnych produktów z nowoczesnymi metodami obróbki i prezentacji sprzedaży tworzy innowacyjny, bardzo konkurencyjny produkt. Produkty dziedzictwa lokalnego produktu żywnościowego tworzą nową klientelę wśród turystów, będącymi coraz bardziej świadomymi konsumentami oraz mieszkańców, którzy chcą identyfikować się z miejscem pochodzenia czy zamieszkania. Lokalne produkty spożywcze mogą tworzyć przewagę rynkową regionu i wpływać na rozwój przedsiębiorczości na danym obszarze. Działalność KGW wpływa na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich oraz przyczynia się do kultywowania folkloru i bogatej polskiej tradycji.

Bibliografia

- Bukraba-Rylska I.: *Dziedzictwo kulturowe jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich*. W: *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Diagnozy, strategie, koncepcje polityki*. Red. I. Nurzyńska, M. Drygas, Warszawa 2011.
- Dropek K.: *Działania samorządu terytorialnego wspierające przedsiębiorczość w gminach województwa wielkopolskiego*. „*Studia Oeconomica Posnaniensia 2014*”, vol. 2, no 2.
- Florek M.: *Podstawy marketingu terytorialnego*, Poznań 2007.
- Halamska M.: *Spółeczna kondycja polskiej wsi. Struktura, kapitały i społeczeństwo obywatelskie w I dekadzie XXI wieku*. W: *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Diagnozy, strategie, koncepcje polityki*. Red. I. Nurzyńska, M. Drygas, Warszawa 2011.
- Kierunki rozwoju lokalnego w województwie podlaskim. *Rola samorządu gminnego w aktywizacji obszarów wiejskich*. Red. B. Pławgo, Białystok 2007.
- Kozioł A., Trelka M., Florianowicz P.: *Spółeczno-gospodarcze oddziaływanie dziedzictwa kulturowego. Raport z badań społecznych*. Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2013.
- Leśniewski M.A.: *Konkurencyjność przedsiębiorstw. Wybrane problemy*, Toruń 2011.
- Majewski J.: *Technika kreowania marki w marketingu turystycznym*. W: *Rola marketingu w rozwoju regionów turystycznych*. Red. A. Szwichenberg, W. Deluga. Koszalin 2000.
- Michna, W.: *Organizacje wiejskie i rolnicze oraz ich rola w rozwoju obywatelskiej demokracji i krajowej gospodarki*, Warszawa 2010.
- Murzyn-Kupisz M.: *Wpływ przedsięwzięć związanych z odnową obiektów i miejsc zabytkowych na gospodarkę lokalną i regionalną*. „*Ochrona Zabytków*” 2010, nr 1–4.
- Purchla J.: *Dziedzictwo kulturowe a kapitał społeczny*. „*Małopolskie Studia Regionalne*” 2011, nr 1 (21).
- Sadowska-Spychała J.: *Rola samorządu gminnego w rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej*. „*Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej Organizacja i Zarządzanie*” 2013, nr 61.

- Szczudlińska-Kanoś A.: *Wspólnoty lokalne wobec rozwoju ekonomii społecznej*. „Ekonomia Społeczna” 2013, nr 3 (8).
- Szymańska M.: *Rozwój lokalny w praktyce obszarów wiejskich. Zagadnienia prawne*, Lublin 2018.
- Tryfan B.: *Kwestia kobieca na wsi*, Warszawa 1987.
- Zdon-Korzeniowska M.: *Budowa marki regionalnej na wybranych przykładach województw Polski*. „Prace Komisji Geografii Przemysłu” 2012, nr 19.

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej.
- Rozporządzenie Rady WE nr 509/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami.
- Rozporządzenie Rady WE nr 510/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych.
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich.

Uwagi *de lege ferenda* o ujednoliceniu przepisów i kodyfikacji prawa rolnego

Uniformisation and codification of agriculture regulations
in scope of *de lege ferenda* assumptions

Summary: The main premise of this article is to present attempts of uniformisation and codification, pertaining Polish agriculture law. In this essay shall be covered historical efforts of agricultural law systemisation. First and foremost example of such uniformisation ought to be mentioned draft ventured by Władysław Leopold Jaworski titled "Agriculture code". Moreover a post-war attempt, endeavoured by Interdepartamental Comitee of agricultural law uniformisation, intended to address myriad of regulations in one, uniform legal regulation. The following segment of article is based on theoretical opinions, pertaining uniformisation of agriculture law. Despite of double nature of Polish agriculture law, which combines substantial administrative law and civil law, as major denominator within agricultural law, the theoretical views upon uniformisation, sees them as unfeasible. Owing to still aggregating administrative aspect of agricultural law, whilst remaining inseparably bound to civil law foundations, agricultural law seems to be beyond any crucial uniformisation, however in greater extend of legal regulations, undoubtedly sourcing from agricultural law.

Keywords: administrative law, agricultural law, agriculture code draft, civil law, code

1. Uwagi wstępne

W niniejszej pracy zostaną poruszone zarówno historyczne, jak i doktrynalne koncepcje ujednolicenia i kodyfikacji prawa agrarnego poprzez przed-

* Student V roku prawa. Wydział Prawa. Uniwersytet w Białymstoku.

stawienie siatki pojęciowej i instytucji właściwych dla realizacji postulowanego modelu ustroju rolnego. Z rozważań zostaną wyłączone kwestie poświęcone aspektom podatkowym, zagadnienia ubezpieczeń społecznych w rolnictwie oraz problemy pokrewnych gałęzi prawa, tj. prawa leśnego i prawa żywnościowego.

Prawo rolne stanowi specyficzną gałąź systemu prawa znajdującą się na pograniczu regulacji normatywnych kształtujących reglamentację administracyjną oraz stosunków społecznych normowanych metodą cywilnoprawną. Ujmując to w kategoriach dogmatycznoprawnych, prawo rolne stanowi część prawa publicznego, a mianowicie część materialnego prawa administracyjnego. Zastosowanie norm wywołuje nie tylko skutki przewidziane substancjalnym prawem administracyjnym, ale pociąga za sobą konsekwencje również w sferze prawa cywilnego ze względu na umiejscowienie genetyczne norm prawa rzeczowego, zobowiązań oraz prawa spadkowego, z którymi sytuacja prawna normowana przepisami rolnego jest powiązana.

Legislacja prawnorolna ma drugorzędne znaczenie wobec postulowanego w przepisach o charakterze konstytucyjnym ustroju rolnego. Kryterium przedmiotowe decyduje o szczególnym znaczeniu istnienia wyspecjalizowanej gałęzi prawa. Począwszy od odzyskania niepodległości przez Polskę, zasadniczym zadaniem komisji kodyfikacyjnych było stworzenie przepisów urzeczywistniających nowy ustrój rolny, w tym służebnych wobec realizacji założeń reform rolnych, których celem miał być postulowany porządek agrarny. Przemiany ustrojowe państwowości Rzeczypospolitej Polskiej, których koniecznym następstwem było uchwalanie nowych konstytucji, różnorodnie formułowały założenia ustroju rolnego, nierozzerwalnie łączącego go ze stosunkami własnościowymi oraz ustrojowymi regułami prowadzenia działalności gospodarczej.

W ujęciu historycznym legislacja prawnorolna wypełniająca materię ustawową wyartykułowaną przepisami konstytucyjnymi właściwymi dla określonego etapu w ustroju państwa polskiego odznaczała się rozproszeniem i fragmentarycznością. W czasie obowiązywania konstytucji marcowej¹ i konstytucji kwietniowej² regulacją normującą ustrój rolny była Ustawa z dn. 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej³, która niedostatecznie kształtowała ustrój agrarny ze względu na międzydzielnicowość przepisów dawnych państw zaborczych. Rozdrobnienie ustawodawcze prowadziło do nadmiernego przesycenia materii prawa rolnego poprzez uchwalanie aktów normatywnych rangi ustawowej i podustawowej, a w szczególności formułowanie aktów normatywnych dla poszczególnych dzielnic.

¹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. nr 44, poz. 267) – akt nieobowiązujący.

² Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r. nr 30, poz. 227) – akt nieobowiązujący.

³ Ustawa z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz. U. z 1926 r. nr 1, poz. 1) – akt nieobowiązujący.

Próba ujednolicenia przepisów prawa rolnego w czasach II RP był projekt kodeksu agrarnego opracowany przez W.L. Jaworskiego⁴ w 1927 r. Autor przedstawił w nim nowe podstawy ustroju rolnego, za którego podstawę przyjął niepodzielne (w sensie prawnym) przedsiębiorstwo rolne, zarządzane przez podmiot wykwalifikowany do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Projekt zawierał kompleksową regulację postępowania administracyjnego w sprawach agrarnych, łącznie z wyspecjalizowaną procedurą sądowo-administracyjną, która miałaby spełniać formę instancji odwoławczej od rozstrzygnięć organów administracji agrarnej. Jediną wadą omawianej propozycji była indywidualność rozstrzygnięć autora odnoszących się do regulacji prawa agrarnego, która nie podzielała stanowiska Rządu ani Komisji Uporządkowania Ustawodawstwa Agrarnego.

Po drugiej wojnie światowej nowe władze przystąpiły do realizacji reformy rolnej postulowanej w Manifestie lipcowym z dn. 22 lipca 1944 r.⁵, czego finalną formą stały się postanowienia konstytucji PRL z 1952 r.⁶ Wejście w życie Kodeksu cywilnego⁷ w dniu 1 stycznia 1965 r. stanowiło wprowadzenie swoistego „kodeksu dla rolnictwa”⁸, regulującego prywatnoprawne relacje między różnymi klasami właścicieli gospodarstw rolnych. Próba kolejnej kodyfikacji prawa rolnego, której założenia wskazywały na konieczność przeniesienia przepisów Kodeksu cywilnego regulujących stosunki rolnoprawne do nowej ustawy, miała miejsce w 1970 r., ale została odrzucona ze względu na postulat jedności prawa cywilnego.

Kolejna zmiana paradygmatu ustroju rolnego miała miejsce przy nowelizacji konstytucji PRL⁹, która wprowadzała postulat państwowej ochrony indywidualnych gospodarstw rodzinnych. Art. 23 obowiązującej konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹⁰ powtarza wspomniane założenia ustrojowe, kształtując programowe wytyczne dla ustawodawcy. Szczątkową regulację konstytucyjną rozszerza, poza już przywołanym Kodeksem cywilnym, wielokrotnie nowelizowana ustawa o ukształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy normujące funkcjonowanie administracji rolnej. Ponadto istotnym źródłem prawa agrarnego są przepisy *acquis communautaire* Unii Europejskiej stanowiących w ramach

⁴ W.L. Jaworski: *Projekt Kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928.

⁵ Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dn. 22 lipca 1944 (załącznik do Dz. U. z 1944 r. nr 1) – akt nieobowiązujący.

⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r. nr 33, poz. 232) – akt nieobowiązujący.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. 2019 r., poz. 1145).

⁸ R. Budzinowski: *Próby kodyfikacji polskiego prawa rolnego*. „Studia Iuridica Agraria” 2001, nr 2 (15), s. 32.

⁹ Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1976 r. nr 5, poz. 29) – akt nieobowiązujący.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Wspólnej Polityki Rolnej na podstawie postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹.

Zgodnie z poglądami współczesnej doktryny prawa rolnego, znacząca ilość proponowanych rozwiązań legislacyjnych pozostaje domeną beletrystyki, a zmiany prawne wciąż są do zrealizowania ze względu na przyzwyczajenie do określonej pragmatyki i odziedziczone po działalności Trybunału Konstytucyjnego zachowawcze podejście do formułowania zasad funkcjonowania ustroju rolnego¹².

2. Historyczne koncepcje ujednolicenia i kodyfikacji prawa rolnego

Jak zaznaczono na wstępie, koncepcja ujednolicenia przepisów agrarnych była konieczna nie tylko ze względu na fragmentaryczność regulacji służebnych wobec założeń ustroju rolnego, a zmiany prawne wciąż są do zrealizowania ze względu na przyzwyczajenie do określonej pragmatyki i odziedziczone po działalności Trybunału Konstytucyjnego zachowawcze podejście do formułowania zasad funkcjonowania ustroju rolnego.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na projekt kodeksu agrarnego autorstwa W.L. Jaworskiego¹³, sporządzony na prośbę ministra reform rolnych W. Staniewicza. Naukowy elaborat miał pozostawać w kontekście ówczesnej ustawy o wprowadzeniu reform rolnych, stanowiącej konkretyzację konstytucyjnych postanowień szczególnego uregulowania prawa własności ziemi przeznaczonej do prowadzenia działalności rolniczej oraz realizacji dalszych zadań związanych z ukształtowaniem wydajnego ekonomicznie sektora rolnictwa w gospodarce narodowej. Systematyka kodeksu agrarnego, liczącego 485 jednostek redakcyjnych stanowiących artykuły, składała się z czterech zasadniczych części: materialnej, formalnej, części poświęconej szczególnemu postępowaniu w sprawach agrarnych oraz przepisom przejściowym. Część materialna dotyczyła zgodnie z nomenklaturą projektu „instytucji agrarnych”, których doniosłą rolę odgrywało niepodzielne przedsiębiorstwo rolne. Zostało one przedstawione jako trzon ustroju rolnego, stanowiącego korelat cech przedmiotowych – prowa-

¹¹ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony).

¹² B. Wierzbowski: *Akty normatywne kształtujące ustrój rolny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. „Studia Iuridica Agraria” 2002, nr 3 (15), s. 187–189.

¹³ W.L. Jaworski: *Projekt Kodeksu...*, s. 15–49, 117–182, 189–257, 291–216, 409.

dzenia „kultury rolniczej” oraz czynnika podmiotowego, który miał odpowiadać za działalność rolniczą. Projektodawca zakładał szczególną reglamentację obrotu, dziedziczenia i egzekucji przedsiębiorstwa rolnego oraz zapewnienie ochrony osób trzecich przy czynnościach prawnych, których przedmiotem było przedsiębiorstwo rolne. W części materialnej przewidywano ponadto przepisy normujące łączenie przedsiębiorstw rolnych w spółki i spółki pastwiskowe oraz działalność instytucji znoszących uciążliwe stosunki własnościowe, a także przepisy dotyczące ograniczenia obrotu ziemią, wywłaszczenia, parcelacji oraz komasacji.

Część formalna projektu kodeksu agrarnego składała się z dwóch kategorii proponowanych przepisów. W pierwszej części projektodawca umieścił przepisy ustrojowe, normujące kompetencje organów administracji rolnej poczynsz od ministerstwa, poprzez państwowe organy władzy agrarnej pierwszej i drugiej instancji, po samorządowe organizacje rolnicze na szczeblach centralnych i okręgowych. Przepisy normowały składy osobowe, zakres odpowiedzialności urzędników, a także procedury związane z wyborem do samorządowych organizacji rolników. Interesujące *novum* stanowiła propozycja wyodrębnienia wydziałów agrarnych w układzie organizacyjnym sądownictwa administracyjnego, w tym również w Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Obok organizacji ustrojowej organów administracji rolnej zreagowane zostały również przepisy o ogólnym postępowaniu administracyjnym i sądowniczym w sprawach agrarnych, zbliżonym do ówczesnych zasad postępowania administracyjnego oraz postępowania przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym. Autor wyróżnił także typy szczególnego postępowania agrarnego toczącego się przed organami administracji rolnej: wywłaszczenia, parcelacji, komasacji. Projektowane przepisy wprowadzające miały dostosować nowe postanowienia kodeksu agrarnego do ustawy o wykonaniu reformy rolnej, biorąc za podstawę całokształt obowiązującego prawa i możliwość dostosowania go tendencji rozwojowych rolnictwa.

Istotną kwestią omawianego projektu było określenie zasad prowadzenia działalności rolniczej jako przedsiębiorstwa wytwórczego, a także innych form działalności agrarnej, łącznie z powstawaniem spółek przedsiębiorstw rolnych. W projekcie położono szczególny nacisk na powiązanie działalności rolniczej z administracją, zwłaszcza w zakresie współdziałania organizacji zrzeszających przedsiębiorców rolnych z organami państwowej administracji rolnej w sprawach dotyczących postępowań administracyjno-agrarnych, których udział przewidywały projektowane przepisy. Autor projektu szczególną rolę w administracji rolnej przypisał sądownictwu administracyjnemu, akcentując znaczenie wyspecjalizowanych wydziałów agrarnych. Założenie aktywnej partycypacji sądów administracyjnych w kształtowaniu rozstrzygnięć organów administracji projektodawca opierał na funkcjonowaniu sądownictwa administracyjnego w ówczesnej Republice Francuskiej. Projektowany system cechował się szcze-

gólną pozycją ustrojową sądów administracyjnych, łącząc zarówno kompetencje organu administracji publicznej poprzez możliwość wydawania rozstrzygnięć merytorycznych w sprawach agrarnoprawnych, jak i sprawowanie kontroli kasacyjnej decyzji administracyjnych w sprawach rolnych.

Przemiana ustroju rolnego zapoczątkowana przez Manifest lipcowy z 1944 r., dodatkowo utrwalona postanowieniami przywróconej w części przez ustawę konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 r.¹⁴ konstytucji marcowej, została ostatecznie utrwalona postanowieniami konstytucji PRL z 1952 r. Poza wspomnianymi aktami ustrojowymi, kolejnym aktem prawnym normującym stosunki prawnorolne był Kodeks cywilny – ustawa nazywana również w doktrynie „kodeksem dla rolnictwa”, szczególnie normując stosunki własnościowe gospodarstw rolnych między indywidualnymi rolnikami oraz jednostkami gospodarki społecznej.

Próba kodyfikacji¹⁵ prawa rolnego w ustroju Polski Ludowej miała nastąpić w 1971 r., w okresie zmiany polityki rolnej, której skutkiem było powołanie przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowej Komisji w celu uporządkowania ustawodawstwa rolnego. W trakcie prac wyłoniły się dwa główne podejścia do usystematyzowania przepisów prawa agrarnego. Pierwsza koncepcja zakładała uchwalenie aktu prawnego – kodeksu rolnego, w którym miały być zgrupowane przepisy Kodeksu cywilnego normujące część problematyki prawnorolnej oraz pozostałe przepisy dotyczące bezpośrednio lub pośrednio ziemi jako czynnika produkcji rolnej. Drugie podejście systematyzacyjne zakładało odejście od kompleksowej, kodeksowej regulacji prawa rolnego i skupienie się na grupowaniu przepisów dotyczących określonej instytucji prawa agrarnego poprzez unifikację materii ustawowej w pojemniejsze akty normatywne. Rozważanym założeniem w trakcie prac było także wyłączenie z kodyfikacji prawa cywilnego instytucji prawa rolnego. Stanowisko nie zostało zaakceptowane przez projektodawców ze względu na możliwość zubożenia regulacji cywilnoprawnej normującej instytucję, tj.: obrót nieruchomościami rolnymi, dziedziczenie własności rolnej, zobowiązania dotyczące bezpośrednio lub pośrednio ziemi rolnej. Wyłączenie instytucji agrarno-prawnych z Kodeksu cywilnego miałyby prowadzić do złamania zasady jedności prawa cywilnego, co przyczyniłoby się do spadku znaczenia ustawy kodeksowej oraz trudności interpretacyjnych przepisów przeniesionych do kodeksu rolnego¹⁶.

Ostatecznie opracowano kilka wersji „kodeksu rolnego”, z których na szczególną uwagę zasługuje projekt z 1974 r., zawierający interesujące podejście do przedmiotu pomimo faktu, że autorzy nie zrezygnowali z przeniesienia prawnorolnych przepisów Kodeksu cywilnego na grunt omawianego

¹⁴ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1947 r. nr 18, poz. 71) – akt nieobowiązujący.

¹⁵ R. Budzinowski: *Próby kodyfikacji...*, s. 33.

¹⁶ Ibidem, s. 35–36.

projektu. Proponowana regulacja miała liczyć 447 artykułów zgrupowanych w ośmiu księgach, zatytułowanych odpowiednio: *Część ogólna*, *Prawa na gruntach rolnych*, *Ochrona przyrodniczych warunków produkcji rolnej oraz kształtowanie struktury przestrzennej gospodarstw rolnych*, *Produkcja rolna*, *Skup i kontraktacja produktów rolnych*, *Zrzeszenia rolnicze*, *Renty i inne świadczenia społeczne*, *Przepisy końcowe i karne*. Ponadto kodeks miał być poprzedzony ustawą liczącą 40 artykułów – przepisów wprowadzających. Część ogólna w sposób zwięzły, choć nieprecyzyjny, normowała przedmiot kodeksu jako „stosunki społeczne związane z korzystaniem gruntów rolnych”. Materia kodeksu *sensu largo* dotyczyła wszystkich stosunków społecznych, których przedmiotem miało być korzystanie z gruntu rolnego jako prawnie relewantnego dla prawa rolnego, mimo że nie można do tej kategorii zaliczyć „typowych” stosunków prawnych prawa cywilnego, tj. służebności czy też umowy dożywocia. Kodeks *sensu stricto* miałby normować nie wszystkie, ale wyłącznie główne stosunki społeczne. Umocowanie związków z gruntem należało do tradycyjnego postrzegania tego działu gospodarki i pozostawiało poza regulacją sytuację prawną lasów niepaństwowych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Składająca się z 12 artykułów część ogólna projektu nie tylko wykladała zasady ówczesnego ustroju rolnego, ale również porządkowała poprzez kompilację obowiązujące wówczas rozproszone ustawodawstwo rolne.

Projektodawcy przewidywali wiele delegacji ustawowych do wydawania przez Radę Ministrów, Ministra Rolnictwa oraz innych ministrów aktów wykonawczych celem przeciwdziałania nadmiernej szczegółowości regulacji prawnej podatnej na częste zmiany, pomimo faktu, że takie unormowania mogły przyczynić się do pomniejszania roli kodeksu rolnego. *Novum* stanowiły próby całościowego uregulowania dzierżawy rolniczej oraz uprawnienie do wniesienia skargi do sądu na ostateczną decyzję w przedmiocie spraw objętych kodeksem rolnym. Celem bezpośrednim zakładanym przez autorów projektów było odciążenie organów od rozpatrywania skarg oraz zapewnienie jednolitego stosowania prawa, z kolei cel pośredni koncentrował się na zapewnieniu środka prawnego na wypadek naruszenia prawa przez organ w postępowaniu administracyjnym przed organem rolnym.

Ostatecznie żadna z wersji kodeksu prawa rolnego nie została zaakceptowana przez poprzednie rządy ani organy analiz legislacyjnych. Ocena prób kodyfikacyjnych jest w opinii doktryny przyjmowana z dużą rezerwą¹⁷. Głównym zarzutem formułowanym wobec projektów kodeksu rolnego jest względny pośpiech i nadmierna generalizacja materii prawnorolnej, co może mieć petryfikujący wpływ na stosunki społeczne w rolnictwie. Kolejne oskarżenie wobec projektów kodeksu rolnego dotyczyło uchwalenia nowej regulacji jako

¹⁷ Ibidem, s. 37.

pozostającej w sprzeczności z zasadą jedności prawa cywilnego ze względu na normowanie stosunków prawnorolnych przez węzłowe instytucje prawa cywilnego.

3. Doktrynalne koncepcje ujednolicenia i kodyfikacji prawa rolnego

Przedstawione historyczne projekty kodyfikacji prawa rolnego nie przeszły drogi legislacyjnej przez brak dostosowania do wyzwań ustroju i reformy rolnej, a także w wyniku podnoszonej kwestii o możliwym „kroku wstecz”, jakim miałyby być wprowadzenie ujednoliconej regulacji względem dynamicznego rozwoju prawa rolnego. W doktrynie przyjmuje się, że próby nawet współczesnego ujednolicenia prawa rolnego są przedwczesne bądź całkowicie oderwane od rzeczywistego obrotu prawnorolnego.

Ze względu na przedmiotowe wyodrębnienie prawa rolnego aspektem ujednoliconej regulacji agrarnej powinien być ustrój rolny pojmowany jako układ form prawnych i gospodarczych związanych z wykorzystaniem ziemi (użytków rolnych) oraz ogół stosunków społecznych współzależnych z tym układem. Przytoczona ogólna definicja autorstwa F. Longchamps de Bériera¹⁸ wskazuje na określoną przechodniość porządku rolnego, nierzadko normowanego w przepisach ustrojowych najczęściej rangi konstytucyjnej, stanowiąc niejednokrotnie zbiór politycznych deklaracji konwertowanych na normy programowe.

Biorąc pod uwagę unormowanie ustroju rolnego wyrażonego przez ustrojodawcę w art. 23 konstytucji RP¹⁹, zasadne jest skoncentrowanie się na gospodarstwie rodzinnym jako podstawie stosunków rolniczych w polskim systemie prawnym. Redakcja omawianego przepisu nie zawiera elementarnych podstaw ustroju rolnego. Według A. Lichorowicza²⁰ konstytucyjna regulacja ustroju rolnego powinna zawierać następujące elementy: miejsce rolnictwa w systemie gospodarki narodowej, zakres dóbr wchodzących w skład sektora rolnego objętych ochroną konstytucyjną, określenie celów i przemian ustrojowych, które ma urzeczywistniać polityka rolna oraz form pomocy państwowej i środków prawnych do realizacji przyjętych założeń ustrojowych. Natomiast według przedsta-

¹⁸ F. Longchamps de Brier: *Prawo agrarne*, Warszawa 1949, s. 9–10.

¹⁹ W. Borysiak: *Komentarz do art. 23 Konstytucji RP*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Komentarz art. 1–86*. Red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 534–537.

²⁰ A. Lichorowicz: *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego (w świetle art. 23 Konstytucji RP)*. „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, nr 1 (15), s. 33–34.

wicieli doktryny prawa rolnego²¹ zawartość treściowa ustroju rolnego powinna dotyczyć: układu stosunków własnościowych, form organizacji produkcji w rolnictwie oraz form organizacji rynku rolnego.

Istotnym z punktu widzenia omawianej materii jest gospodarstwo rodzinne, które w ustrojach rolnych zachodnich państw europejskich z punktu widzenia komparatystyki prawniczej jest kompromisem między unormowaniem swobody działalności gospodarczej a gwarancją zapewnienia ochrony własności i dziedziczenia. Gospodarstwo rodzinne ma stanowić ekonomiczną jednostkę produkcyjną w sektorze rolnictwa. Oparcie ustrojów rolnych na indywidualnych gospodarstwach rodzinnych posiada określone zalety, np. życiowe związanie rodziny z prowadzonym przezeń gospodarstwem przekłada się na stabilność ekonomiczną i skutkuje ograniczeniem konsumpcji. Przeciwwagą dla zalet tak prezentowanego układu są przede wszystkim deficyty powiązane ze słabością kapitałową i demograficzną oraz trudności ze specjalizacją, mechanizacją oraz zespolemieniem²². Formą reakcji przeciwko ujemnym następstwom oparcia ustroju rolnego na gospodarstwie rodzinnym powinno być zaangażowanie państwa. Jednakże redakcja art. 23 konstytucji nie określa formy działalności państwa, którą mogłoby być przykładowo ustanowienie delegacji ustawowych, odpowiadających deficytom ustroju rolnego opierającego się na gospodarstwie rodzinnym. Egzegeza omawianego przepisu akcentuje wyłącznie kryterium przedmiotowe ustroju rolnego jako podstawy klasyfikacji działalności rolniczej, pomijając zupełnie aspekty funkcjonalne związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego i działalnością gospodarczą oraz wynikający z nich brak unormowania zadań państwa względem podmiotów prowadzących działalność w sferze rolnictwa.

Poza krajowym porządkiem prawnym to prawo Unii Europejskiej wpływa na kształt regulacji prawa rolnego w Polsce. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 38–44 wskazuje na podstawy Wspólnej Polityki Rolnej²³, która stanowi podstawę do dalszego wydawania aktów prawa wtórnego kształtującego gałąź prawa rolnego i dziedzin pokrewnych. Warto jednak zaznaczyć, że przepisy prawa UE przyczyniają się w znacznej części do rozszerzenia sfery prawnoadministracyjnej norm agrarnych, a w mniejszym stopniu reorganizują prywatnoprawne aspekty związane ze stosunkami społecznymi w rolnictwie. Stosownie do art. 345 TFUE traktaty nie przesądzają o zasadach prawa własności w państwach członkowskich, zatem sferą prawną *acquis* jest zakres reglamentacji administracyjnej dotyczącej rolnictwa.

²¹ *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*. Red. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Warszawa 2001, s. 11.

²² A. Lichorowicz: *Konstytucyjne podstawy...*, s. 34.

²³ A. Jurcewicz: *Komentarz do art. 38–44 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. W: *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 665–761.

Wyróżnienie poszczególnych aspektów ustroju rolnego oraz prawa rolnego pozwala określić ramy możliwości ujednolicenia przepisów. Jako pokazuje historia, kodyfikacja prawa agrarnego kończyła się fiaskiem ze względu na obszerny przedmiot unormowania zarówno w przypadku projektu W.L. Jaworskiego, jak i projektów uporządkowania prawa rolnego opracowywanych przez Międzyresortową Komisję w ujęciu kompilacyjnym i konkurencyjnym. Niepowodzenia wspomnianych projektów wydają się korespondować z tezą postawioną przez A. Lichorowicza²⁴. Zgodnie z tym poglądem systemowa, skodyfikowana regulacja prawna obejmująca całokształt materiału legislacyjnego dotyczącego ustroju rolnego miałaby niewielkie szanse powodzenia. Jednakże za zasadne w tym rozumieniu należałoby uznać ujednolicenie większych materii normatywnych stanowiących poszczególne instytucje prawa rolnego.

Kolejnym wyróżnikiem brany pod uwagę przy systematyce przepisów agrarnych jest zakres analizowanej materii prawnej. Do czasów wejścia w życie Kodeksu cywilnego prawo rolne pozostawało przedmiotem wyłącznie regulacji prawa publicznego jako część prawa materialnego administracyjnego. Siatka pojęciowa oraz wspólne instytucje z prawem cywilnym stanowią nie lada problem dla całościowego ujęcia prawa rolnego w jednym akcie normatywnym. Rola, jaką odegrał Kodeks cywilny dla prawa rolnego, przyczyniła się do zakotwiczenia instytucji agrarno-prawnych między dynamicznie rozwijającym się prawem administracyjnym a wciąż względnie statyczną pod względem egzekucji siatką pojęciową instytucji prywatnoprawnych, zawartych w *Części Ogólnej* Kodeksu cywilnego oraz normami generalnymi z pozostałych segmentów pandektowego modelu prawa cywilnego.

W przywołanym przykładzie A. Lichorowicza dotyczącym ujednolicenia prawa rolnego poprzez ustawę odnoszącą się do gospodarstwa rolnego wzięto pod uwagę szczególną rolę gospodarstwa rodzinnego w ustroju rolnym oraz konieczną ingerencję państwa w ochronę jego podstaw. T. Kurowska²⁵ w swoich rozważaniach *de lege ferenda* o ochronie gospodarstwa rodzinnego przedstawia proponowany kształt ustawy, biorąc pod uwagę teoretyczne uwarunkowania optymalnego Kodeksu cywilnego²⁶ oraz wpływ ustawodawstwa unijnego. W proponowanym ujęciu autorki ustawa (ewentualnie kodeks) powinna zawierać następujące kategorie treściowe: Przepisy ogólne, Własność rolnicza, Rodzinne gospodarstwo rolne, Urządzenia prawnorolne, Rejestracja rodzinnych gospodarstw rolnych, Przepisy przejściowe i końcowe.

Istotnym aspektem jest uwzględnienie kwalifikowanego podtypu gospodarstwa rolnego – rodzinnego gospodarstwa rolnego, które autorka prezen-

²⁴ R. Budzinowski: *Próby kodyfikacji...*, s. 27.

²⁵ T. Kurowska: *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*. „Studia Iuridica Agraria” 2010, nr 8 (15), s. 25–28.

²⁶ „Zielona Księga”. *Optymalna wizja Kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. Z. Radwański, Warszawa 2006.

tuje jako syntezę obecnie obowiązujących przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i kryterium ekonomicznego zapewniającego utrzymanie rodziny skupionej przy danym gospodarstwie rolnym, a tym samym obowiązek wpisu w określonym rejestrze. Poza kryterium przedmiotowym kluczową rolę odgrywają czynności prawne związane z obrotem własności rolnej zarówno *mortis causa* (rozszerzając pojęcie legatu windykacyjnego oraz testamentu działowego), jak i *inter vivos*.

Odmienne ujęcie ujednolicenia przepisów prawa rolnego przedstawia K. Marciniuk²⁷, zgodnie z propozycją którego ujednoliceniu powinna podlegać regulacja ingerencji administracji w obrocie ziemią rolną. Innym wnioskiem *de lege ferenda*, który formułuje autor, jest ujęcie całościowej regulacji prawa rolnego, która powinna odpowiadać trzem częściom. W pierwszej kolejności zostaną umieszczone regulacje ustrojowe dotyczące jednolitego pojęcia gospodarstwa rolnego i nieruchomości rolnej oraz modeli rolniczego gospodarowania, do których autor zalicza gospodarstwo rodzinne, przedsiębiorstwo rolne, a także spółdzielnie rolnicze, oraz unormowania wewnętrznego tychże form, jak również norm obszarowych dotyczących poszczególnych podmiotów oraz kwalifikacji rolniczej. Zdaniem autora część materialnoprawna powinna stanowić *lex specialis* wobec przepisów Kodeksu cywilnego, mającego normować umowy, których przedmiot obrotu stanowiłoby gospodarstwo rolne (sprzedaż, darowizna, dożywocie), zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego oraz nieruchomości rolnej na równych zasadach. Szczególnej regulacji miałyby podlegać dzierżawa rolna w większości unormowana przepisami *iuris cogens* oraz dziedziczenie gospodarstw rolnych. Projektodawca ponadto uwzględnił instytucję następstwa prawnego gospodarstwa rolnego, a *simile* instytucji następstwa pracodawcy występującą w przepisach Kodeksu pracy²⁸. W proponowanych zmianach znalazły się również szczegółowe rozwiązania dotyczące ubezpieczeń społecznych i gospodarczych, zwłaszcza objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej oraz preferencyjnych warunków udzielania kredytów na prowadzenie działalności rolnej. Komentowane propozycje stanowią unormowanie stosunków rolnoprawnych metodą cywilnoprawną. Projekt natomiast nie zawiera propozycji rozwiązań administracyjnoprawnych, zakładających formy ingerencji władzy publicznej w porządek stosunków prawnorolnych czy też innych instytucji materialnego prawa administracyjnego, tj. komasacji gruntów, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony środowiska, organizacji rynków rolnych. Autor podziela pogląd S. Prutisa o petryfikującym charakterze jednolitej kodyfikacji prawa rolnego²⁹, uwzględniającej

²⁷ K. Marciniuk: *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 407–409.

²⁸ Ustawa z dn. 26 czerwca 1974 r., Kodeks Pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.).

²⁹ S. Prutis: *Reformy agrarne w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918*. „Studia Iuridica Agraria” 2017, nr 15 (15), s. 201–216; K. Marciniuk: *Prawne instrumenty ingerencji władzy*

obok mechanizmów prywatnoprawnych zwłaszcza regulację administracyjnoprawną, tak jak było to w założeniach projektu W.L. Jaworskiego, wskazując za przyczynę stagnacji względną niestabilność prawodawstwa administracyjnego.

Doktrynalne ujęcie ujednolicenia oraz kodyfikacji prawa rolnego stanowi wyłącznie teoretyczne dywagacje na podstawie całego dorobku dogmatycznego postulowanego stanu prawa cywilnego oraz niedoskonałości unormowań konstytucyjnych i administracyjnych ustroju rolnego. Co więcej, przedstawiciele doktryny stają się coraz bardziej sceptyczni wobec kompleksowej regulacji, która *nota bene* stanowiłaby przedwczesną i niedoskonałą próbę uporządkowania nawet większych normatywnych zrębów prawa agrarnego, a najbardziej dotkliwym skutkiem której byłaby petryfikacja stosunków rolnych na poziomie osad i wsi, strukturalnie przyporządkowanych i uzależnionych od wahań sektora rolnictwa. Dodatkowo kluczową kwestią we współczesnym prawie rolnym jest dostosowywanie ustaw agrarnych do aktów normatywnych podejmowanych w ramach mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej. Mając na uwadze zapewnioną autonomię zasad normujących prawo własności, usankcjonowaną na gruncie traktatowym w pozostałym zakresie administracyjnoprawnej regulacji unijnej dotyczącej ustroju rolnictwa, kluczowym byłoby sformułowanie przepisów kolizyjnych, które służyłyby dostosowaniu zastanego porządku zarządzania sektorem rolniczym do standardów reprezentowanych przez inne państwa członkowskie.

4. Uwagi końcowe

Praktyka prób ujednolicenia, w tym kodyfikacji prawa rolnego, ujawnia niedostosowanie postulatów projektodawców do rzeczywistego funkcjonowania stosunków społecznych panujących w rolnictwie. Dogmatycznoprawne podejście do usystematyzowania norm urzeczywistniających ustrój rolny, niezależnie od kształtu modelu politycznego państwa, nie daje pełnego uregulowania stosunków społecznych w rolnictwie. Można w tym podejściu wyróżnić dwa ujęcia: petryfikacyjne oraz cywilistyczne.

Za punkt wspólny obu zarzutów wobec prób systematyzacji prawa agrarnego należy niewątpliwie przyjąć fakt, że prawo rolne pomimo postulowanego cywilistycznego rodowodu jest *differentia specifica* dziedziną prawa materialnego administracyjnego, korzystającego jedynie z siatki pojęciowej i subsydiarnie niektórych instytucji zawartych w Kodeksie cywilnym. Cechą charaktery-

publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego, Białystok 2019, s. 407–409.

styczną substancjalnej części prawa administracyjnego jest dynamika. Wspomniana petryfikacja miałaby polegać nie tylko na utrwaleniu nieaktualnego porządku prawnego, ale również na braku dostosowywania nowych nowelizacji normujących ustroj rolny.

Ujęcie cywilistyczne polega natomiast na zakotwiczeniu, aczkolwiek historycznym, prawa rolnego w regulacji prywatnoprawnej, którą stanowią instytucje wynikające z przepisów Kodeksu cywilnego. W każdej części omawianej ustawy w sposób unormowany zarówno generalnie w *Części ogólnej*, jak i subsydiarnie względem właściwych instytucji prawa rzeczowego, zobowiązań i spadkowego, ustawodawca przewiduje odstępstwa od zwykłego postępowania. W doktrynie, poza podnoszonym argumentem o zachwianiu zasady jednolitości prawa cywilnego, powstaje inny zarzut – kwestia problemów interpretacji przeniesionych na grunt regulacji publicznoprawnej, która w doskonałej większości będzie zawierać normy *ius cogens*.

Mając wzgląd na argumentację doktryny, a tym samym na wcześniej poczynione rozważania, prawo rolne pozostaje wciąż jedną z dziedzin materialnego prawa administracyjnego, którego normy po zastosowaniu mogą wywoływać skutki prawne zarówno w sferze administracyjnoprawnej, jak i cywilnoprawnej. Na prawo agrarne składają się bowiem dwie klasy przepisów. Do pierwszej zalicza się przepisy mające za przedmiot administrację rolną oraz subsydiarne wobec innych postępowań uregulowanych za pomocą norm materialnych oraz procesowych, w znakomitej większości uzupełnianych przepisami prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego publicznego, którą można uznać za publiczne prawo rolne. Druga klasa to przepisy normujące stosunki prawnorolne między podmiotami za pomocą metody cywilnoprawnej dotyczącej sfery prawa rzeczowego, zobowiązań oraz spadkowego, którą można uznać za prywatne prawo rolne. O ile materialne prawo administracyjne pozostaje nieskodyfikowane, co wyklucza możliwość całościowego ujednolicenia przepisów, o tyle ujęcie cywilnoprawne neguje próby systematyzacji ze względu na doktrynalne pojmowanie Kodeksu cywilnego jako „kodeksu dla rolnictwa” oraz dziedzicznego połączenia wielu instytucji prawa rolnego z prawem cywilnym. Generalne unormowanie instytucji nie przekłada się jednak na specyfikę stosunków prawnorolnych, co pozostaje problemem doktryny i judykatury, do czego można zaliczyć problematykę m.in. dzierżawy rolniczej oraz unormowania przemiany pokoleń w ustroju rolnym.

Z historycznego punktu widzenia każdy z omawianych projektów kodyfikacji prawa rolnego miał na celu opracowanie aktu prawnego, który łączyłby założenia polityki rolnej postulowanej w ustawach zasadniczych oraz programie politycznym ośrodka sprawującego władzę z istniejącym porządkiem układów zainicjowanych w rolnictwie. Kompleksowa regulacja prawna, łącząca zarówno przepisy prawa prywatnego, jak i administracyjnego, abstrakcyjnie ustalała wzajemne relacje między podmiotami obrotu rolnego oraz organów administra-

cji rolnej, opierając je na metodzie administracyjnoprawnej oraz regulacji stosunków prywatnoprawnych przepisami imperatywnymi. W prezentowanych współczesnych ujęciach dogmatycznych projekty ujednolicenia prawa agrarnego najczęściej odwołują się do usystematyzowania materii prywatnoprawnej stosunków rolnoprawnych, wstrzymując się od uporządkowania regulacji administracyjnej jako niecelowej ze względu na uzależnienie prawa administracyjnego od impulsów politycznych. Istotny problem dla nowoczesnych koncepcji ujednolicenia prawa rolnego stanowią zapatrywania doktryny co do wadliwości projektowanych rozwiązań, zwłaszcza jeśli uwzględnić pogląd wystarczalności istniejących już rozwiązań prawnych normujących stosunki prawnorolne, tym samym przesądzając o braku realnego zapotrzebowania na nowe akty normatywne. Innym poglądem wyrażanym w doktrynie jest założenie, że próby ujednoliconego i kompleksowego uregulowania materii prawa rolnego są zbyt wcześnie, zwłaszcza ze względu na liczebność źródeł prawa zarówno krajowego, jak i unijnego, oraz odległości w czasie niektórych rozwiązań normatywnych.

Mając na uwadze powyższe, istotnym dla systematyki prawa rolnego jest projekt ustawy przepisów kolizyjnych, bowiem znaczną część przepisów prawa rolnego odziedziczonych po poprzednim ustroju politycznym stanowią przepisy martwe albo nieaktualne wobec działalności ustawodawstwa krajowego lub orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz *acquis* Unii Europejskiej. Przepisy kolizyjne powinny dotyczyć zarówno sfery administracyjnej, jak i cywilnej prawa rolnego. Biorąc pod uwagę drugorzędne znaczenie norm prawa agrarnego wobec ustroju rolnego normowanego na stopniu wyższym od ustawy, przepisy kolizyjne powinny, dla zachowania bezpieczeństwa obrotu oraz ochrony praw podmiotowych związanych z gospodarstwem rolnym, stanowić istotną część aktu normatywnego.

Bibliografia

- Borysiak W.: *Komentarz do art. 23 Konstytucji RP*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Komentarz art. 1–86*. Red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Budzinowski R.: *Próby kodyfikacji polskiego prawa rolnego*. „*Studia Iuridica Agraria*” 2001, nr 2.
- Jaworski W.L.: *Projekt Kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928.
- Jurcewicz A.: *Komentarz do art. 38–44 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. W: *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Kurowska T.: *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*. „*Studia Iuridica Agraria*” 2010, nr 8.
- Lichorowicz A.: *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego (w świetle art. 23 Konstytucji RP)*. „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, nr 1.

Longchamps de Brier F.: *Prawo agrarne*, Warszawa 1949.

Marciniuk K.: *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019.

Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej. Red. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Warszawa 2001.

„Zielona Księga”. *Optymalna wizja Kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. Z. Radwański, Warszawa 2006.

Art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane zagadnienia i problemy

Article 2b of Act of 11 April 2003 on Formation of Agricultural System –
analysis of selected problems and issues

Summary: The aim of this article is to prove the problems of article 2b of **Act of 11 April 2003 on Formation of Agricultural System**. Author analyzes legislative process, and then compliance of those regulations with constitution and European Union law. Then author analyzes problems of using this article in practice – its material and temporal scope. Then author also analyses article's exemptions. In conclusion, author includes his opinion about validity of those regulations and its impacts on economical and agricultural situation in Poland.

Keywords: agricultural real estates, individual farmer, farm, restrictions

1. Wstęp

Wprowadzona dnia 30 kwietnia 2016 roku nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zawiera szereg ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, z których na pierwszy plan zdecydowanie wybija się zawężenie grona potencjalnych ich nabywców. Ograniczenie możliwości nabywania takich nieruchomości do osób będących rolnikami indywidualnymi w rozumieniu ustawy stanowi restrykcję w zasadzie niespotykaną do tej pory w polskim prawie rolnym – pomimo pozostawionej „furtki” w postaci decyzji zezwalającej na ich nabycie także podmiotom niebędącym rolnikiem indywidualnym,

* Magister prawa. Aplikant notarialny.

przewidzianej w art. 2a ust. 4 ustawy. Szeroka możliwość kwalifikacji nieruchomości jako rolnych, dokonana poprzez art. 46¹ Kodeksu cywilnego, oraz zapożyczenie tej definicji do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne powodują, iż znowelizowana ustawa obejmuje niezwykle szeroki zakres przedmiotowy. Po analizie praktyki stosowania przepisów ustawy przez urzędników oraz polityki rolnej prowadzonej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) można jednak uznać, że surowość tych restrykcji została złagodzona właśnie przez praktykę urzędów. Wnioski o wydanie decyzji, o której mowa w art. 2a ust. 4 ustawy, zezwalającej na nabywanie nieruchomości rolnych także przez osoby niebędące rolnikami indywidualnymi, były rozpatrywane pozytywnie w zdecydowanej większości przypadków. Tylko w 2017 roku złożono ich prawie osiemnaście tysięcy, z czego pozytywnego rozpatrzenia doczekało się niemal czternaście tysięcy¹. Zgodnie z tymi danymi wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków utrzymuje się na poziomie około 80%.

Tak liberalne podejście do interpretacji przepisów znowelizowanej ustawy oraz aprobaty tego stanu rzeczy przez zainteresowanych przedstawicieli obrotu gospodarczego, nauki oraz praktyki prawniczej spowodowało jednak, że niejako „w cieniu” pozostało inne ograniczenie wynikające z ustawy, a mianowicie aktualnie – po nowelizacji z 2019 roku – już pięcioletni obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi nabywana nieruchomość rolna, wynikający z art. 2b ust. 1 wspomnianej ustawy. Obowiązek ten połączony z zakazem zbywania nieruchomości, o którym mowa w art. 2b ust. 2 ustawy, ogranicza bowiem obrót nieruchomościami jeszcze skuteczniej niż wskazane wyżej restrykcje podmiotowe. Regulacja art. 2b ustawy rodzi jednak nie tylko wiele kontrowersji na etapie jego stosowania w praktyce, skutków społeczno-gospodarczych, ale również jego tła legislacyjnego, w tym zgodności z konstytucją oraz obowiązującymi przepisami prawa unijnego.

2. Tło legislacyjne art. 2b

Głównym uzasadnieniem wprowadzenia wymogu dziesięcioletniego (zgodnie z nowelizacją z 2016 roku) prowadzenia gospodarstwa rolnego było zapobieganie sytuacjom, w których nieruchomość rolna jest nabywana przez osoby

¹ A. Krzyżanowska: *Obrót gruntami rolnymi: kupno ziemi nie sprawia już trudności*. W: Rzeczpospolita.pl, <https://www.rp.pl/Nieruchomosci/304189939-Obrot-gruntami-rolnymi-kupno-ziemi-nie-sprawia-juz-trudnosci.html> [dostęp: 6.11.2018].

niebędące zainteresowane prowadzeniem działalności rolniczej. W takich sytuacjach nieruchomości te są wykorzystywane niezgodnie ze swoim przeznaczeniem, co stanowi zagrożenie dla stabilności systemu rolnego kraju, w szczególności zaś pogarsza sytuację rolników mogących być zainteresowanymi nabyciem takich nieruchomości i prawidłowym wykorzystywaniu ich na cele gospodarki rolnej. W uzasadnieniu nowelizacji ustawy przytoczono uwagi wielu środowisk rolniczych, które alarmowały o nabywaniu nieruchomości przez tak zwanych „słupów” i dalszym, niezgodnym z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej dysponowaniu tymi gruntami. Podkreślano również znaczenie prawidłowego prowadzenia działalności rolniczej dla gospodarki kraju, bezpieczeństwa żywnościowego i ekologicznego oraz związaną z tym konieczność zapobiegania spekulacyjnemu obrotowi gruntami².

W toku dyskusji nad zaprezentowanym projektem ustawy oraz po jej uchwaleniu przez Sejm pojawiło się szereg wątpliwości na temat zgodności proponowanych uregulowań z ustawą zasadniczą. Najważniejszym zaś zarzutem na gruncie prawa konstytucyjnego związanym z kilkuletnim obowiązkiem prowadzenia gospodarstwa rolnego jest sprzeczność z zasadą proporcjonalności. Wątpliwości na ten temat były wyrażane między innymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich³ oraz przez przedstawicieli doktryny⁴. Podkreślano, że tak znaczne ograniczenie swobody rozporządzaniem nieruchomościami rolnymi jest bezzasadne i przede wszystkim nadmierne w stosunku do zamierzonego celu.

Zgłaszane wątpliwości pojawiały się między innymi na gruncie art. 23 konstytucji stanowiącego, iż: „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”. Wspomniana norma odnosi się do artykułów 21 i 22 konstytucji stanowiących o ochronie prawa własności oraz swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej. Ustawodawca podkreślił w ten sposób brak absolutnego charakteru ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi oraz pośrednio dopuścił ich wykorzystywanie – oraz obrót – przez osoby niezajmujące się działalnością rolniczą. W piśmiennictwie podkreśla się zasadność i dopuszczalność ochrony dominującej roli gospodarstw rolnych, jednak tylko w granicach, w jakich nie narusza to prawa własności oraz swobody działalności gospodarczej⁵. Na mocy obecnej regulacji argumentuje się, że rażącym ograniczeniem prawa własności jest przede wszystkim zakaz zbywania nabytej nieruchomości rolnej w ciągu aktualnie pięciu lat od jej nabycia, a w szczególności naruszona zostaje stanowiąca

² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. W: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9D241C1002D44B10C1257F6F004743F5/%24File/293.pdf>, s. 32–34.

³ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 11 lipca 2016 roku, sygn. IV.7005.8.2016.

⁴ M. Bednarek: *Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym*. „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 4, s. 54–55.

⁵ L. Garlicki, M. Zubik: *Komentarz do Konstytucji RP*. Tom I, Warszawa 2016.

istotny element tego prawa możliwość rozporządzania swoim prawem majątkowym. Prawo to zostało wskazane jako jedno z podstawowych uprawnień właścicielskich w art. 140 Kodeksu cywilnego, aspekt ten jest również podkreślany przez doktrynę⁶. W uzasadnieniu nowelizacji ustawodawca odniósł się do tego argumentu, wskazując, iż zakaz ten nie ogranicza istoty prawa własności oraz jest zgodny z konstytucją, bowiem nie ma charakteru absolutnego – zezwolenie na zbycie takiej nieruchomości może zgodnie z art. 2b ust. 3 ustawy w obecnym stanie prawnym wydać w formie decyzji dyrektor Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Stanowisko ustawodawcy może jednak zostać uznane za wątpliwe. Dyskusyjne jest bowiem uznanie prawa własności za nienaruszone w sytuacji, gdy prawo do jego rozporządzalności zostało tak znacząco ograniczone oraz jest zależne od uzyskania decyzji administracyjnej wydanej na podstawie przesłanek wynikających z nieprecyzyjnych uregulowań komentowanej ustawy.

W nauce prawa konstytucyjnego wskazuje się, iż z analizy regulacji art. 23 ustawy zasadniczej nie można wnioskować zakazu nabywania nieruchomości rolnych do innych celów niż prowadzenie działalności rolniczej, w tym również jako lokaty kapitału⁷. Krytycznie do takiego ujęcia podchodzili natomiast przedstawiciele nauki prawa rolnego⁸. Ustawodawca od czasu przemiany ustrojowej zdawał się przyjmować liberalną wykładnię tego artykułu, co znalazło odzwierciedlenie w uprzednio obowiązujących przepisach dotyczących nabywania nieruchomości rolnych.

3. Zgodność regulacji art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem unijnym

Znowelizowana ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wzbudzała również uzasadnione kontrowersje na gruncie prawa unijnego. Polska jako członek Unii Europejskiej jest bowiem zobowiązana do przestrzegania wspólnotowego prawa (m.in. TFUE), ale również, przykładowo, dorobku orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, powstałego właśnie na podstawie wspólnego unijnego systemu prawnego.

⁶ E. Gniewek: *Kodeks Cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001.

⁷ L. Garlicki: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 1999.

⁸ K. Stefańska: *Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego*. „*Studia Iuridica Agraria*” 2001, nr 2, s. 156–167; B. Wierzbowski: *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*. „*Studia Iuridica Agraria*” 2016, nr 14, s. 29–46.

Jedną z motywacji ustawodawcy do wprowadzenia znowelizowanych przepisów była chęć ochrony nieruchomości rolnych przed niekontrolowanym nabywaniem ich przez podmioty zagraniczne. W uzasadnieniu podniesiono znaczenie końca dwunastoletniego okresu ochronnego ziemi rolnej, przyjętego podczas akcesji Polski do Unii Europejskiej⁹ oraz konieczność przyjęcia regulacji zapobiegającej takiemu ewentualnemu procederowi.

Zgodnie z art. 345 wiążącego Polskę Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Wspólnota pozostawiła państwom członkowskim swobodę regulowania stosunków własnościowych w ich krajowych porządkach prawnych. Zasada ta dotyczy również własności nieruchomości rolnych oraz gospodarstw rolnych. Nie należy jednak wysuwać w tym zakresie całkowitej dowolności¹⁰. Przede wszystkim należy mieć na uwadze art. 63 TFUE, stawiający wymóg swobody przepływu kapitału pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. Zasada ta jest traktowana jako jedna z najważniejszych dla struktur unijnych norm prawnych, a przy tym surowo przestrzegana poprzez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wprowadza ona m.in. obowiązek umożliwienia nabywania obywatelom innych państw członkowskich UE składników majątkowych leżących na terenach innych krajów, w tym i nieruchomości rolnych. Istotą tej normy traktatowej jest umożliwienie inwestorom decydowania o nabyciu danego składnika majątkowego wyłącznie na podstawie atrakcyjności gospodarczej, nie zaś dostępność dla obywateli zagranicznych, regulowaną odmiennie niż dla obywateli danego kraju¹¹.

W kontekście powyższych rozważań oraz przytoczonego niżej orzecznictwa w przedmiocie swobody przepływu kapitału należy zastanowić się nad zgodnością obowiązujących obecnie w Polsce przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z obowiązującym prawem unijnym, w szczególności zaś obowiązków z art. 2b ustawy.

Jedną z wątpliwości w tym zakresie wzbudza wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres aktualnie pięciu lat wiążący się z ulokowaniem miejsca swojego choćby czasowego pobytu w gospodarstwie rolnym. Obowiązek ten stanowi uciążliwość już dla potencjalnych krajowych nabywców nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego, cudzoziemcom zaś może wręcz uniemożliwić dokonanie takiej transakcji. Za niewłaściwe w tym zakresie należy uznać uzasadnienie ustawodawcy, z którego wynika, że wymogi z ustawy spełniają przesłanki braku dyskryminacji oraz realizują zasadę swobody przepływu kapitału, ponieważ obowiązują w równym stopniu zarówno

⁹ Por. art. 8 ust. 2 pkt 1) Ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z dnia 24 marca 1920 roku (Dz. U. z 2013 r. poz. 1650).

¹⁰ M. Mataczyński: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III. Art. 223–358, Warszawa 2012.

¹¹ Ibidem.

obywateli polskich, jak i innych krajów wspólnoty¹². Ten obowiązek wydaje się bowiem oddziaływać w nieporównywalnie większym stopniu właśnie na cudzoziemców, zmuszając ich następnie do zmiany miejsca swojego zamieszkania na inny kraj Wspólnoty.

Podobna kwestia była już przedmiotem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-370/05 *Festersen*¹³. Trybunał rozpatrywał sprawę na gruncie duńskiej ustawy dotyczącej nabywania nieruchomości rolnych, zgodnie z którą artykuł 16 stanowił: „Każda osoba fizyczna może nabyć nieruchomość rolną położoną w strefie rolnej, o powierzchni przekraczającej 30 ha, pod warunkiem że: [...] 4) nabywca ustanowi stałe miejsce zamieszkania na nieruchomości w ciągu sześciu miesięcy po nabyciu, 5) nabywca sam użytkuje nieruchomość”. W sprawie tej obywatel Niemiec nabył nieruchomość rolną na terenie Królestwa Danii oraz następnie nie wykonał obowiązku nałożonego z art. 16 pkt 4 ustawy. W postępowaniu przed TSUE podniesiono kwestię, czy owo ograniczenie polegające na wymogu ustanowienia miejsca zamieszkania na nabytej nieruchomości rolnej jest zgodne z prawem unijnym, mając na uwadze zwłaszcza swobodę przepływu kapitału (ówczesny art. 56 WE, którego kontynuatorem jest obecny art. 65 TFUE). W uzasadnieniu wyroku Trybunał stanowczo sprzeciwił się stosowaniu tego typu regulacji, słusznie wskazując, że faktyczne zniechęcanie obcokrajowców do nabywania nieruchomości rolnych poprzez tego typu obowiązki wynikające z krajowych ustaw stanowią naruszenie swobody przepływu kapitału. Tezę tę wyrażono w uzasadnieniu wyroku stanowiącego, iż „Artykuł 56 WE sprzeciwia się temu, aby przepisy krajowe takie jak te stanowiące przedmiot postępowania przed sądem krajowym uzależniały nabycie nieruchomości rolnej od spełnienia warunku polegającego na ustanowieniu przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na tej nieruchomości”¹⁴.

Polska doktryna jest w tym zakresie podzielona – spotyka się zarówno poglądy potwierdzające zgodność obowiązujących przepisów z prawem unijnym¹⁵, jak i zdecydowanie temu pogładowi przeciwne¹⁶. Zastrzeżenia co do tego aspektu (oraz jednocześnie co do obowiązku zamieszkiwania w gminie, na terenie której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład przedsiębiorstwa) zgłaszała również m.in. Rada Legislacyjna w swojej opinii dot. projektu ustawy¹⁷.

¹² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. W: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9D241C1002D44B10C1257F6F004743F5/%24File/293.pdf>, s. 41 [dostęp: 8.04.2022].

¹³ Wyrok TSUE z 25.01.2007 roku, C-370/05 *Festersen*.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ H. Ciepla: *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016r.* „Rejent” 2016, nr 9, s. 77.

¹⁶ J. Bieluk: *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – Komentarz*, Warszawa 2016, s. 117.

¹⁷ Opinia Rady Legislacyjnej z dnia 26 lutego 2016 roku o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektó-

Mając na uwadze podobieństwo ówczesnej duńskiej regulacji z aktualnie obowiązującymi w Polsce przepisami trudno jest, moim zdaniem, obronić pogląd, że wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz pracy w nim jest zgodny z prawem unijnym. Jest to tym bardziej rażące, że skoro nie dopuszczono tego typu regulacji w Danii, tj. kraju o małej powierzchni posiadającym proporcjonalnie niższą powierzchnię gruntów rolnych, to trudno uzasadniać wprowadzenie tak surowych obowiązków w większym państwie, jakim jest Polska.

4. Obowiązek wynikający z art. 2b a polska doktryna prawa rolnego – koncepcja „własności rolniczej”

Prowadząc rozważania nad obowiązkami wynikającymi z art. 2b ustawy, warto przytoczyć w tym zakresie polską naukę prawa rolnego, a w szczególności pojęcie **własności rolniczej**, której propagatorem był m.in. profesor Andrzej Stelmachowski. Jego zdaniem własność gruntów rolnych, z uwagi na ich szczególny charakter oraz znaczenie, obejmuje w sobie nie tylko uprawnienia właściciela, ale stanowi też przesłankę do nałożenia na niego obowiązków¹⁸.

Uzasadnieniem tej koncepcji jest m.in. twierdzenie, iż w zamian za szczególny reżim prawny dotyczący własności rolnej, często surowszy niż w odniesieniu do pozostałych nie-rolniczych składników majątkowych, rolnik może liczyć na szczególną pomoc od państwa¹⁹. Może ona przy tym dotyczyć zarówno regulacji prawnych, jak i aspektów ekonomicznych, ułatwiających funkcjonowanie na rynku gospodarczym. Na gruncie dzisiejszych regulacji można stwierdzić, że do owych udogodnień, zapewnianych między innymi przez KOWR lub Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, kwalifikują się m.in. zwolnienia podatkowe, korzystniejsze warunki ubezpieczeń społecznych bądź też pomoc na rynku rolnym.

Z uwagi na powyższe pięcioletni obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego w zamian za preferencyjne warunki nabywania nieruchomości rolnych oraz pozostałe udogodnienia wynikające z systemu prawnego i ekonomicznego mogą w pewnym stopniu dać się usprawiedliwić właśnie na gruncie koncepcji pojęcia własności rolniczej. Aktualne pozostaje jednak pytanie, na ile koncepcja profesora Stelmachowskiego nadaje się do użycia w nowoczesnym obrocie prawnym, w związku z czym należy do niej podchodzić z ostrożnością.

rych ustaw. W: <https://radalegisacyjny.gov.pl/dokumenty/opinia-z-26-lutego-2016-r-o-projekcie-ustawy-o-wstrzymaniu-sprzedazy-nieruchomosci-zasobu> [dostęp: 13.12.2018].

¹⁸ A. Stelmachowski, B. Zdziennicki: *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 226–227 i zawarte w niniejszym rozdziale rozważania.

¹⁹ Ibidem.

5. Obowiązek pięcioletniego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi nabyta nieruchomość rolna oraz zakaz zbywania nieruchomości rolnych – wybrane problemy

Zgodnie z art. 2b ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła taka nieruchomość przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzić to gospodarstwo osobiście. Obowiązek ten sankcjonuje art. 9 ust. 3 ustawy stanowiący, iż jeżeli nabywca nieruchomości rolnej w okresie, o którym mowa w art. 2b ust. 1, nie podjął lub zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego, a w przypadku osoby fizycznej – osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, [...] KOWR może wystąpić do sądu o nabycie własności tej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej określonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Definicję osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego zawiera art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zgodnie z nim osoba, aby być uznaną za osobiście prowadzącą gospodarstwo rolne, powinna pracować w tym gospodarstwie i podejmować wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia w nim działalności rolniczej. Obowiązki określone w art. 2b ust. 1 i 2 wiązać będą zarówno nabywcę nieruchomości rolnej będącego rolnikiem indywidualnym, jak i nabywcę, który uzyskał zezwolenie na nabycie nieruchomości rolnej na podstawie decyzji prezesa KOWR-u, wydanej w trybie art. 2a ust. 4 ustawy.

Podczas analizy powyższych przepisów zwraca uwagę przede wszystkim problem określenia samego zakresu czasowego obowiązku nałożonego na nabywcę. W art. 2b ust. 1 ustawodawca stanowi bowiem, że „nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości”. Z treści tego przepisu wynika, że wymagane jest rozpoczęcie prowadzenia działalności rolniczej już w dniu nabycia tej nieruchomości. Problem w interpretacji pojawia się w podczas analizy powiązanego z tym artykułem przepisu sankcjonującego brak wykonania tego obowiązku. Z treści art. 9 ust. 3 pkt 1 wspomnianej ustawy wynika bowiem, że ustawodawca sankcjonuje nie tylko zaprzestanie, ale też **brak podjęcia prowadzenia gospodarstwa rolnego w okresie pięciu lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej przez nabywcę**. Można wysnuć wniosek, że obowiązek z art. 2b jest w zasadzie niemożliwy do wyegzekwowania przez ustawodawcę – ewentualny

brak podjęcia takiej działalności można tłumaczyć faktem, że zgodnie z sankcją nie upłynął jeszcze termin na jej podjęcie. W praktyce można więc przytoczyć przykład osoby, która nabywa nieruchomość rolną, a dopiero w przedostatni dzień upływu owych pięciu lat podejmuje się prowadzenia działalności rolniczej. Zgodnie z uregulowaniem art. 2b ust. 1 i 2 w związku z art. 9 ust. 3 pkt 1, jeśli kierować się literalnym brzmieniem ustawy, okazuje się, że działa ona zgodnie z prawem.

W takiej sytuacji dość nieprecyzyjny jest też termin zakończenia prowadzenia tej działalności. Zakładając wynikającą z sankcji art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego możliwość oderwania momentu rozpoczęcia prowadzenia gospodarstwa rolnego od momentu nabycia nieruchomości rolnej, powstaje pytanie, czy w sytuacji późniejszego podjęcia takiej działalności ten pięcioletni okres powinien być liczony od momentu jej podjęcia, czy też od momentu nabycia nieruchomości. Jeśli przyjąć wykładnię literalną mówiącą, że decydujący jest moment nabycia nieruchomości, okaże się, że w powołanym wyżej przykładzie podjęcia działalności na przeddzień upływu pięcioletniego terminu obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego będzie trwał zaledwie kilka dni.

W kontekście podliczania terminu spełniania ustawowego obowiązku wynikającego z art. 2b warto wspomnieć o podniesionym w doktrynie sposobie rozumienia określenia „zaprzestał”. W piśmiennictwie wskazano, że termin oznacza trwale, ostateczne przerwanie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie, a co za tym idzie nie odnosi się on do czasowego przerwania prowadzenia gospodarstwa i następczego do niego powrotu. W tej sytuacji zaś okres ten nie zostaje trwale „przerwany” i w efekcie nakaz prowadzenia działalności rolniczej przez pięć lat nie zostaje złamany²⁰.

Kolejnym problemem związanym z zakresem obowiązków nabywcy jest możliwość uznaniowego ustalania zakresu składników majątkowych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Zgodnie bowiem z ustawą nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany do prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość. Powstaje pytanie, czy nabywca nieruchomości rolnej może zdecydować – a jeśli tak, to na jakich zasadach – że dana nieruchomość rolna nie wejdzie w skład jego gospodarstwa. Skutki takiej dyspozycji miałyby niebagatelne znaczenie. Po pierwsze, z zakresu kontroli KOWR-u dotyczącego prawidłowego wykorzystywania nieruchomości rolnej byłyby wyłączone te nieruchomości, które nie wchodzą w skład gospodarstwa rolnego. Po drugie, obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego *de facto* nie powstanie, jeśli nie włączy się nabytej nieruchomości rolnej w jego skład (obowiązek ten aktualizuje się wszakże dopiero w momencie nabycia nowej

²⁰ A. Michnik: *Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. „Krakowski Przegląd Notarialny”* 2017, nr 1, s. 98.

nieruchomości). Trzeci aspekt jest związany z zakazem zbywania nieruchomości, co zostanie szerzej przedstawione w dalszej części artykułu.

W doktrynie znaleźć można różne poglądy na temat obowiązku włączenia nabywanej nieruchomości rolnej w skład gospodarstwa rolnego. Zgodnie z liberalną wykładnią nabywca może samodzielnie zdecydować, czy nabyta nieruchomość wchodzi w skład jego gospodarstwa²¹. Zgodnie z tą koncepcją możliwe byłoby swobodne przesuwanie swoich składników majątkowych w granicach gospodarstwa rolnego, co wpisywałoby się w szeroki zakres uprawnień właścicielskich dotyczących tych składników. Pogląd przeciwny zakłada zaś, że włączanie nieruchomości do gospodarstwa rolnego należy rozumieć bardziej restrykcyjnie – w szczególności w nawiązaniu do art. 55³ Kodeksu cywilnego, który stanowi, że wystarczy potencjalna możliwość, aby nieruchomość rolna stanowiła zorganizowaną całość gospodarczą i wtedy wchodzi już w skład gospodarstwa rolnego²². Na aprobatę zasługuje zdecydowanie drugi pogląd, zwolennicy którego opowiadają się za koniecznością włączenia nieruchomości rolnych w skład prowadzonego gospodarstwa rolnego. W mojej ocenie wynika to z przytoczonego brzmienia definicji gospodarstwa rolnego z kodeksu cywilnego, która zakłada, że wystarczy że nieruchomość „może stanowić” zorganizowaną całość gospodarczą aby tworzyć gospodarstwo rolne. Dodatkowo, przyjmując liberalną wykładnię, trudno byłoby dokonać rozróżnienia, kiedy rolnik decyduje się na włączenie tej nieruchomości w skład gospodarstwa, a kiedy nie, co mogłoby prowadzić do dużych nadużyć – dowolność (w zasadzie zupełnie niekontrolowana) określania składników gospodarstwa rolnego miałyby też duże znaczenie w zakresie podatków oraz innych danin publicznych. Należy w tym miejscu zaznaczyć dyskusyjność kwestii, czy jeden rolnik może prowadzić dwa gospodarstwa rolne, ponieważ taka sytuacja oznaczałaby znów kłopot w ewentualnym „przechodzeniu” gruntów z jednego gospodarstwa do drugiego.

Odwołanie się w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego do przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie definicji gospodarstwa rolnego wydaje się być słuszne pod względem jednolitości definicji w systemie prawnym, jednak bardzo kłopotliwe jest dodanie w tym przypadku powierzchni jednego hektara, od którego to gospodarstwo rolne jest objęte reżimem przepisów UKUR-u. Przede wszystkim zaś problematyczny będzie sposób określania, kiedy nieruchomości rolne zaczynają być objęte reżimem art. 2b, a kiedy są spod niego zwolnione. W mojej ocenie nie budzi wątpliwości, że art. 2b obejmuje wyłącznie nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych, zaś pozostałe nieruchomości rolne są wyłączone spod jego reżimu. Rozszerzanie tej normy na inne grunty byłoby bezzasadne, a co najważniejsze, znacząco utrudniłoby zbywanie naj-

²¹ J. Grykiel: *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*. „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12, s. 633; A. Michnik: *Obowiązki nabywcy...*, s. 99–100.

²² J. Bieluk: *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 110–111.

popularniejszych w obrocie nieruchomości o mniejszych powierzchniach. Dodatkowo w sytuacji, gdy sam ustawodawca nie wymaga obowiązkowego prowadzenia działalności rolniczej na tych gruntach, ewentualny zakaz zbywania tych gruntów byłby bezzasadny właśnie z uwagi na fakt, że ma on w założeniu wpływać na podejmowanie takiej działalności przez właścicieli gruntów.

Na marginesie powyższych rozważań należy zastanowić się, jak powinny być rozumiane zawarte w ustawie, omawiane przeze mnie terminy. Brzmienie definicji gospodarstwa rolnego sprzed nowelizacji z 2019 roku powodowało, iż w przypadku nieruchomości o powierzchni poniżej jednego hektara poglądy doktryny dość jednolicie opowiadały się za brakiem konieczności prowadzenia działalności rolniczej na tej nieruchomości²³. Obecnie, po znówelizowaniu ustawy oraz zmianie definicji w art. 2 pkt 2 ustawy na „gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej albo łączna powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha”, pojawia się parę kwestii, których rozstrzygnięcie będzie miało niebagatelne znaczenie dla praktyki prawniczej.

Przed wszystkim należy zauważyć, że ustawa dopuszcza sumowanie powierzchni nieruchomości rolnych i na tej podstawie kwalifikowania ich jako spełniających kryterium gospodarstwa rolnego – przy przesłance jednego hektara. O ile uprzednio dwie nieruchomości o powierzchni po 0,9 ha nie były łącznie kwalifikowane jako gospodarstwo rolne, tak w obecnym stanie prawnym trzy nieruchomości o powierzchni 0,4 ha będą już jak najbardziej je stanowić i każda z nich objęta będzie obowiązkami z art. 2b. Utrata którejkolwiek z nich na podstawie np. zbycia na rzecz osoby bliskiej spowoduje zaś, że jako niestanowiące łącznie gospodarstwa o powierzchni 1 ha zostaną one z tych obowiązków zwolnione. Dyskusyjne będzie natomiast podliczanie powierzchni nieruchomości mniejszych niż 0,3 ha. Te, mimo że są zwolnione ze stosowania ustawy na podstawie art. 1 pkt 1 lit. b ustawy, w mojej ocenie powinny być wliczane do powierzchni gospodarstwa rolnego, natomiast samo ich zbywanie – w każdym przypadku – dalej winno pozostać wyłączone ze stosowania ustawy.

Warto zauważyć, że w art. 2b ust. 2 ustawy ustawodawca posłużył się sformułowaniem: „W okresie, o którym mowa w ust. 1, nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom”. Zwraca uwagę brak użycia określenia „nieruchomość rolna”, co może rodzić pytania, czy ewentualna zmiana przeznaczenia takiej nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne nadal nie zwalnia z tego obowiązku. Problem ten zauważono w doktrynie, która wypowiedziała się przeciwnie takiemu obowiązkowi²⁴. Należy się z tym poglądem w pełni zgodzić –

²³ J. Bieluk: *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 111; K. Maj: *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.* „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 88–89

²⁴ A. Michnik: *Obowiązki nabywcy...*, s. 105–106.

przeoczenie to nie powinno mieć wpływu na ocenę istnienia tego obowiązku. Ustawa bezsprzecznie odnosi się bowiem do nieruchomości rolnych, które z momentem utraty takiego charakteru zostają wyjęte spod jej reżimu. Pomimo pominięcia przez ustawodawcę określenia „rolna” w art. 2b ust. 2 w odniesieniu do nieruchomości należy uznać, że utrata charakteru nieruchomości rolnej zwalnia nie tylko z restrykcyjnych ograniczeń podmiotowych co do nabywcy ustawy, ale też z pozostałych, także i nakładanych przez art. 2b komentowanej ustawy. Utrzymanie w mocy zakazu zbywania przez pięcioletni okres czasu nieruchomości, która nie jest już rolna, pomimo takiego uprzedniego jej charakteru, jest wreszcie zupełnie bezzasadne ze społecznego i gospodarczego punktu widzenia. Argumentacja ta traci jednak jakikolwiek sens przy odrołnieniu tych gruntów, przez co nie są one wykorzystywane następnie na cele działalności rolnej. Z tego też powodu należy uznać wymóg z art. 2b ust. 2 za odnoszący się wyłącznie do nieruchomości rolnych, zaś użyte przez ustawodawcę sformułowanie – za jego przeoczenie.

Użyte przez ustawodawcę pojęcie „nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom” miało w swoim założeniu możliwie maksymalnie rozszerzyć obowiązek prowadzenia działalności rolniczej przez nabywcę gruntu. Problematyczny może być jednak aspekt zakazu „oddawania w posiadanie” – zarówno na gruncie prawnym, jak i społeczno-ekonomicznym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w tak sformułowanym przepisie ustawodawca zabrania zarówno oddawania nieruchomości w posiadanie samoistne, jak i posiadanie zależne. Przede wszystkim jednak tak sformułowany przepis może rodzić problemy przy ustanawianiu służebności gruntowych, m.in. drogi koniecznej, co wiąże się z oddaniem części nieruchomości w posiadanie. Równie problematyczne będzie ustanowienie służebności przesyłu. Powszechność tych obu służebności w obrocie prawnym, ich charakter oraz znaczenie dla stosunków społecznych rodzi pytania o zasadność oraz w ogóle możliwość tak szerokiego ograniczenia ich ustanawiania na nieruchomościach rolnych. Również brak możliwości zawarcia umowy dzierżawy części gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego budzi zastrzeżenia z punktu widzenia prowadzenia działalności rolniczej.

Pod względem prawnym artykuł ten budzi wątpliwości w szczególności w korelacji z art. 9 ust. 1 pkt 3. Wynikająca z niego norma stanowi bowiem, że: „W szczególności nieważne jest [...] zbycie albo oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej bez zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka, o której mowa w art. 2b ust. 3”. Za rażący błąd należy uznać nałożenie sankcji nieważności na oddanie w posiadanie nieruchomości. Przeniesienie posiadania jest bowiem czynnością faktyczną i nie mogą odnosić się do niej sankcje nieważności, właściwe czynnościom prawnym. Takie sformułowanie przepisu rodzi zatem pytania o rzeczywiste skutki dokonania przeniesienia posiadania nieruchomości rolnej bez wymaganej ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego

zgoda sądu. Jednym z rozwiązań może być nieważność samej czynności prawnej, prowadzącej do przeniesienia posiadania nieruchomości, jednak koncepcję tę, z uwagi na konieczność dość restrykcyjnego wywodzenia wnioskowania sankcji nieważności z przepisów ustaw należy uznać, w moim przekonaniu, za błędną.

Złagodzenia rygorów wynikających z art. 2b ust. 1 i 2 ustawodawca dokonał poprzez zwolnienia zawarte w ust. 4 komentowanego artykułu. Za nieprawidłowe należy uznać brak wyłączenia dla rolników indywidualnych, gdyż taka sytuacja blokuje rozwój gospodarstw indywidualnych poprzez brak możliwości przenoszenia własności poszczególnych gruntów pomiędzy rolnikami, a więc osobami gwarantującymi prawidłowe ich wykorzystanie oraz prowadzenie racjonalnej gospodarki gruntami. O ile zasadna wydaje się ochrona gruntów rolnych przed ich niewłaściwym wykorzystywaniem (osobną kwestią pozostaje sposób wdrażania tej ochrony i jej zakres), to już brak możliwości swobodnego kształtowania stosunków własnościowych w obrębie osób, które gwarantują prawidłowe wykorzystanie tych gruntów, zgodne z ich przeznaczeniem, wydaje się być niczym innym jak wyłącznie bezzasadnym ograniczaniem prawa własności. Włączenie rolników indywidualnych do kategorii zwolnień podmiotowych z art. 2b ust. 4 należy, w moim przekonaniu, traktować jako niezbędne i pilne do zagwarantowania normalizacji obrotu prawnego gruntów rolnych. Należy zauważyć, że w sytuacji tej występują podobne zastrzeżenia co do wyłączeń przy wykupie gruntów spółek osobowych. Powtórzyć należy zarzuty, że ustawodawca bezzasadnie przedkłada m.in. stopień pokrewieństwa nad kwalifikacje rolnicze, co nie znajduje żadnego uzasadnienia w racjonalnym prowadzeniu gospodarki rolnej oraz ochrony tych gruntów.

Znowelizowanie art. 2b ust. 4 uprościło znacznie stosowanie tego przepisu w stosunku do stanu poprzedniego. Na aprobatę zasługuje przede wszystkim sformułowanie jego zapisu, odnoszącego się do samej nieruchomości rolnej. Zwolnienia z kolei (w tym m.in. zwolnienie dotyczące nieruchomości o powierzchni do 1 ha położonych na obszarach miast) usprawniają gospodarczy obrót nieruchomościami rolnymi. Aktualne pozostaje jednak pytanie o zakres obowiązków nowych nabywców – problem ten był szeroko komentowany w doktrynie na gruncie starszych przepisów oraz został poruszony w orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 roku, sygn. III CZP 24/17²⁵. Zgodnie z nim nie ma obowiązku uzyskiwania (po nowelizacji) zezwolenia KOWR z art. 2b ust. 3 w sytuacji przekazywania nieruchomości rolnej osobie bliskiej, nie ma też przy tym znaczenia, czy właściciel sam otrzymał ją od osoby bliskiej. Właściciel takiej nieruchomości nie ma również obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi taka nieruchomość przez wymagany prawem dziesięcioletni okres czasu. Orzeczenie to należy uznać za trafne oraz wyjaśnia-

²⁵ Wyrok SN z 22.06.2017 roku, III CZP 24/17.

jące istotny problem praktyczny, a także aktualne do dziś. Słowem podsumowania – nabywca nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego może za każdym razem przekazać ją osobie bliskiej, zaś owa osoba bliska nie będzie związana obowiązkiem z art. 2b.

6. Podsumowanie

Nałożone przez ustawodawcę obowiązki z art. 2b ust. 1 i 2 nie dość, że stanowią znaczne obciążenie dla właścicieli nieruchomości rolnych, to jeszcze z uwagi na nieprecyzyjność i wadliwość redakcji są bardzo problematyczne dla praktyków prawa rolnego. Ich nieproporcjonalność oraz uciążliwość dla obrotu nieruchomościami rolnymi powoduje, że zamiast być przepisem chroniącym grunty rolne przed ich niewłaściwym wykorzystaniem, stają się one wręcz szkodliwe dla gospodarki rolnej. Pozostaje mieć nadzieję, że urzędy będą łagodziły uciążliwe skutki obowiązujących przepisów liberalną praktyką w tym zakresie, zaś same przepisy będą przedmiotem nowelizacji.

Bibliografia

- Bednarek M.: *Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym*. „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 4.
- Bieluk J.: *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – Komentarz*, Warszawa 2016.
- Biernacki P., Mikołajczuk G.: *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*. „Rejent” 2016, nr 10.
- Ciepla H.: *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r.* „Rejent” 2016, nr 9.
- Garlicki L., Zubik M.: *Komentarz do Konstytucji RP*. Tom I, Warszawa 2016.
- Garlicki L. (współautor): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 1999.
- Gniewek E.: *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001.
- Grykiel J.: *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*. „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12.
- Maj K.: *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.* „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2.
- Mataczyński M.: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III. Art. 223–358, Warszawa 2012.
- Michnik A.: *Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r.* „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 1.

- Stefańska K.: *Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego*. „Studia Iuridica Agraria” 2001, nr 2.
- Stelmachowski A., Zdziennicki B.: *Prawo rolne*, Warszawa 1980.
- Wierzbowski B.: *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*. „Studia Iuridica Agraria” 2016, nr 14.

Inne

- Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 11 lipca 2016 roku, sygn. IV.7005.8.2016.
- 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, <https://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-26-lutego-2016-r-o-projekcie-ustawy-o-wstrzymaniu-sprzedazy-nieruchomosci-zasobu> [dostęp: 1.01.2020].

Źródła internetowe

- Krzyżanowska A.: *Obrót gruntami rolnymi: kupno ziemi nie sprawia już trudności*. W: Rzeczpospolita.pl, <https://ww.w.rp.pl/Nieruchomosci/304189939-Obrot-gruntami-rolnymi-kupno-ziemi-nie-sprawia-juz-trudnosci.html> [dostęp: 20.09.2020].
- Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. W: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9D241C1002D44B10C1257F6F004743F5/%24File/293.pdf> [dostęp: 20.09.2020].
- Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. W: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9D241C1002D44B10C1257F6F004743F5/%24File/293.pdf> [dostęp: 20.09.2020].

Orzecznictwo

- Wyrok TSUE z 25.01.2007 roku, C-370/05 *Festersen*.
- Wyrok SN z 22.06.2017 roku, III CZP 24/17.

Akty prawne

- Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z dnia 24 marca 1920 roku (Dz. U. z 2013 r. poz. 1650).

Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych oraz wyłączenie z produkcji rolnej

Change of farmland designation for nonagricultural goals and exclusion
of land from agricultural production

Summary: Agriculture conservation system in Poland limits possibility of utilization of farmlands for nonagricultural purposes. According to Farm and Woodland Conservation Act before changing character of farmland it is necessary to obtain permission to change of farmland designation for nonagricultural goals and exclusion of land from agricultural production. Main focus of this article is primarily to explain above mentioned procedures and create a guide for them. Furthermore this article would also address an issue of farmland conversation range.

Key words: agriculture conservation, change of farmland designation for nonagricultural goals, exclusion of land from agricultural production, land planning designation, farmland

1. Wstęp

Grunty rolne stanowią kluczowy element działalności rolniczej. W procesie wytwórczym pełnią one dwie fundamentalne funkcje: po pierwsze wyznaczają obszar gospodarstwa rolnego, po drugie zaś ich wierzchnia warstwa bierze aktywny udział w procesie wytwarzania produktów rolnych. Warto ponadto zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do większości innych dóbr wykorzystywa-

* Doktorant. Szkoła Doktorska. Uniwersytet Śląski w Katowicach.

nych w procesie produkcji rolniczej, jej zasobów nie można powiększyć¹. Oznacza to więc, że ilość zdalnych do produkcji rolnej gleb jest ograniczona, co może stanowić szczególnie problem w Polsce, gdyż gleby rolne najwyższych klas bonitacyjnych zajmują zaledwie ok. 25% powierzchni gruntów rolnych w skali kraju². Grunty niższych klas stanowią natomiast ok. 30% powierzchni Polski³. Porównanie prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny badań z zakresu użytkowania gruntów i powierzchni zasiewów z 2018 r.⁴ wskazuje, że w tamtym roku gospodarstwa rolne zajmowały 16,4 mln ha, podczas gdy 2012 r.⁵ w posiadaniu gospodarstw rolnych znajdowało się około 17,2 mln ha gruntów. Można zatem dojść do wniosku, że powierzchnia gruntów rolnych w Polsce wyraźnie zmalała. W obliczu nasilających się zmian gospodarczych, społecznych i politycznych, które nie pozostają bez wpływu na powyższy proces, niezbędne jest zastosowanie właściwych narzędzi, służących zarówno ilościowej, jak i jakościowej ochronie gruntów rolnych w Polsce.

W polskim systemie prawnym rolę ochronną w stosunku do gruntów rolnych pełni głównie ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ww. ustawy wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego może nastąpić dopiero po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie. Oznacza to więc, że właściciel nieruchomości, który pragnie zaprzestać dalszego rolniczego użytkowania terenu, musi wcześniej otrzymać właściwe decyzje w tym zakresie. Jednak proces uzyskania właściwych zezwoleń może narażać na pewnych problemów. Przeczyszczając Internet w poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania, często można natknąć się na sformułowanie „odrolnienie”, które nie jest wykorzystywane w języku prawnym, a ponadto jest mylące, gdyż w pewien sposób insynuuje, że jest to pojedynczy proces. W praktyce u.o.g.r.l. przewiduje dwie odrębne procedury, w wyniku których możliwe

¹ B. Karwat-Woźniak, P. Chmieliński: *Przemiany w strukturze agrarnej polskiego rolnictwa i wpływ wybranych instrumentów na te procesy*. „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 450, s. 274.

² Raport Najwyższej Izby Kontroli z 2010 r., *Informacja o wynikach kontroli ochrony gruntów rolnych i leśnych w procesie zabudowy przemysłowej i innymi obiektami budowlanymi na terenie Dolnego Śląska w latach 2006–2009 (3 kwartały)*, Wrocław 2010, s. 5.

³ Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację nr 21767 w sprawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Warszawa, 12 listopada 2013 r.

⁴ Wyniki badań Głównego Urzędu Statystycznego z zakresu użytkowania gruntów i powierzchni zasiewów prezentowane na tle 2017 r. i lat poprzednich, Warszawa 2019, s. 12

⁵ Wyniki badań Głównego Urzędu Statystycznego z zakresu użytkowania gruntów i powierzchni zasiewów prezentowane na tle 2017 r. i lat poprzednich, Warszawa 2012, s. 67.

⁶ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1161).

jest nierolnicze wykorzystanie nieruchomości: procedurę zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze oraz wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej⁷. Głównym celem poniższego artykułu jest przede wszystkim wyjaśnienie tych procedur, a w miarę możliwości również skonstruowanie swego rodzaju przewodnika po meandrach przepisów prawnych, które ich dotyczą.

2. Ochrona gruntów rolnych

Zgodnie z art. 3 u.o.g.r.l. ochrona gruntów rolnych polega na:

- 1) ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne;
- 2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi;
- 3) rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze;
- 4) zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych;
- 5) ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Powyższy art. dodatkowo uzupełnia art. 6 ust. 1 u.o.g.r.l., który stanowi, że na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Zgodnie z wyrokiem WSA z 15 września 2009 r.⁸ im wyższa klasa bonitacyjna gleby, tym wyższa jej przydatność produkcyjna, co oznacza, że powyższy przepis odnosić się będzie przede wszystkim do gruntów rolnych klas od IV do VI. Ponadto art. 6 ust. 2 u.o.g.r.l. stanowi, że przy budowie, rozbudowie lub modernizacji obiektów związanych z działalnością przemysłową, a także innych obiektów budowlanych, należy stosować takie rozwiązania, które ograniczają skutki ujemnego oddziaływania na grunty. Powyższe przepisy stanowią podstawę ochrony gruntów rolnych. Jednocześnie ograniczają przeznaczanie wszystkich gruntów rolnych na cele nierolnicze, a także wprowadzając dodatkową ochronę gleb o najwyższych klasach bonitacyjnych, wskazują, że przede wszystkim nieużytki oraz grunty o najniższej przydatności produkcyjnej powinny być brane pod uwagę przy zmianie przeznaczenia gruntów rolnych.

Uwzględnienie powyższych kryteriów powinno następować już przy etapie uchwalania studium uwarunkowań lub planu miejscowego, gdyż zgodnie

⁷ E. Deszczka, J. Wszołek: *Zmiana przeznaczenia i wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej – wybrane zagadnienia praktyczne*. „Nieruchomości” 2016, nr 6, s. 4.

⁸ Wyrok WSA z 15.09.2009 r., IV SA/Wa 812/09, LEX 646014.

z art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹ wymagania ochrony gruntów rolnych stanowią jeden z elementów niezbędnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niewłaściwe rozstrzygnięcia organów gminy w tym zakresie mogą stanowić istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego określonych w art. 28 u.p.z.p., i w konsekwencji skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy¹⁰. Należy również podkreślić, że samo posiadanie przez dany grunt wysokiej przydatności produkcyjnej nie przesądza o niemożliwości zmiany jego przeznaczenia. Podkreśla to wyrok NSA z 25 stycznia 2014 r.¹¹, w którym stwierdzono, że skoro przepis art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, iż na cele nierolnicze można przeznaczyć przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej, nie jest wykluczonym przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów klas I–III.

Warto również zwrócić uwagę na to, że u.o.g.r.l. posiada własną, rozbudowaną definicję gruntów rolnych, zawartą w art. 2 ust. 1 u.o.g.r.l., zgodnie z którym są nimi grunty:

- 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne;
- 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;
- 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
- 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;
- 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi;
- 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych;
- 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;
- 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa;
- 9) torfowisk i oczek wodnych;
- 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945).

¹⁰ W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk: *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, s. 155.

¹¹ Wyrok NSA z 23.04.2014 r., II OSK 2898/12, LEX 952957.

Powyższa definicja ma charakter autonomiczny i niezależny od innych spotykanych w prawie definicji¹². Porównując ze sobą ww. przepisy, można zauważyć, że definicja gruntów rolnych zawarta w u.o.g.r.l. jest dużo pojemniejsza. W związku z tym ochrona gruntów rolnych, która działa na zasadach określonych w u.o.g.r.l., ma znacznie szerszy zasięg. Ponadto oznacza to, że o rolniczym charakterze nieruchomości nie przesądza sposób, w jaki jest ona wykorzystywana. W związku z powyższym nawet jeśli na danym terenie nie jest prowadzona działalność rolnicza, hodowlana lub sadownicza, jeśli tylko spełnia on przesłanki zawarte w definicji gruntów rolnych w u.o.g.r.l., to podlega on ochronie wynikającej z tego aktu prawnego¹³.

3. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych

Zgodnie z art. 4 pkt. 6 u.o.g.r.l. przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych. Procedura zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze stanowi pierwszy etap prowadzący do wyłączenia danego gruntu z produkcji rolnej, na co wskazuje art. 11 ust. 1, który stanowi, że wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2–10 u.o.g.r.l., przeznaczonych na cele nierolnicze, może nastąpić dopiero po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie. W praktyce i doktrynie stosowania przepisów regulujących zagospodarowanie przestrzenne wyróżnić można dwa reżimy normatywne, według których możliwe jest dokonanie zmiany przeznaczenia gruntu. Pierwszym jest porządek lokalny, a jego wyrazem są postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Drugi stanowi porządek ogólny wyznaczony przez kryteria ustawowe u.p.z.p. i ustaw szczególnych, skonkretyzowany w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁴.

Porządek lokalny jest w dużej mierze związany z władztwem planistycznym, czyli z kompetencją danej jednostki samorządu terytorialnego w sferze kształtowania przestrzeni pod warunkiem działania na podstawie i w granicach prawa¹⁵.

¹² J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska: *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych – komentarz*, Warszawa 2015, s. 9.

¹³ E. Deszczka, J. Wszolej: *Zmiana...*, s. 4.

¹⁴ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska: *Ustawa...*, s. 53.

¹⁵ D. Trzcńska: *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 238.

Procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych w tym wypadku odbywa się głównie na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W stosunku do gruntów klasy IV–VI rada gminy, uchwalając plan miejscowy, może swobodnie dokonywać zmiany przeznaczenia danego gruntu¹⁶, jednak w stosunku do gruntów klas I–III samodzielność gminy ulega pewnym ograniczeniom. Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Stroną w tym postępowaniu jest organ wykonawczy gminy, czyli wójt, burmistrz lub prezydent miasta, i to jego wniosek wszczyna procedurę zmiany przeznaczenia gruntu. Prowadzi to do specyficznej sytuacji, w której stroną postępowania nie są osoby najbardziej zainteresowane dokonaniem zmiany, czyli właściciele danego gruntu. W związku z tym, w przypadku gdyby zgoda nie była wyrażona, to wójtowi, a nie właścicielom będzie przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w razie takiej potrzeby również skarga do sądu administracyjnego¹⁷. Organ wyrażający zgodę może żądać złożenia wniosku w kilku wariantach przedstawiających różne kierunki projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy. Do wniosku dotyczącego gruntów rolnych klasy I–III marszałek województwa dołącza swoją opinię i przekazuje wniosek odpowiedniemu ministrowi w terminie do 30 dni od chwili złożenia wniosku przez organ wykonawczy gminy. Powyższa opinia stanowi przykład współdziałania organów i polega bardziej na zajęciu stanowiska, w związku z czym nie ma charakteru wiążącego¹⁸. Samo postępowanie w sprawie uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych stanowi samodzielne postępowanie administracyjne, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Minister właściwy do spraw rolnictwa w tej sytuacji nie uzgadnia bowiem projektu planu miejscowego, prowadzi natomiast własne postępowanie zmierzające do rozstrzygnięcia dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Takie postępowanie toczy się w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz nie w jego ramach¹⁹. Zgoda na przeznaczenie gruntu rolnego na cele nierolnicze wyrażona na podstawie art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. następuje w formie decyzji administracyjnej, która stanowi podstawę do dokonania stosownych zmian w planie miejscowym²⁰. Nie wiąże ona jednak rady gminy przy ustalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż może ona równie dobrze odstąpić od uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub zdecydować o zmianie przeznaczenia jedynie części gruntu objętego decyzją ministra. Podkreślić należy jednak fakt, że brak uzyskania zgody właściwego

¹⁶ E. Deszczka, J. Wszolej: *Zmiana...*, s. 5.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska: *Ustawa...*, s. 62.

¹⁹ Wyrok NSA z 25.01.2011 r., II OSK 148/10, LEX 952957.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 10.12.2018 r. IV SA/Wa 2085/18, LEX 2628783.

ministra stanowi istotne uchybienie, które może skutkować stwierdzeniem nieważności danej uchwały²¹.

Od powyższej procedury u.o.g.r.l. przewiduje ponadto pewne wyjątki, czego przykładem jest art. 2a u.o.g.r.l., który stanowi, że przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

- 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- 2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²²;
- 3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²³;
- 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy kilka odrębnych części.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę na art. 10a u.o.g.r.l., zgodnie z którym przepisów dotyczących uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu nie stosuje się do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast.

Należy podkreślić, że nie dla wszystkich gruntów ustalono miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w związku z czym nie można zastosować w stosunku do nich powyższej procedury. W takich wypadkach właściwe będzie zastosowanie drugiego z reżimów prawnych, a mianowicie porządku ogólnego. W takiej sytuacji do zagospodarowania przestrzennego dochodzi w oparciu o akty indywidualne, tj. decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 61 u.p.z.p. wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;

²¹ E. Deszczka, J. Wszolej: *Zmiana...*, s. 5.

²² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204).

²³ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2068).

- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc;
- 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Warto zwrócić szczególną uwagę na punkt 4. Zgodnie z jego treścią uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy dla gruntów klas I–III jest właściwie niemożliwe, ponieważ w stosunku do nich, zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l., niezbędne jest uzyskanie zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l., przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego powyższej zgody, dokonać można tylko w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jeżeli więc obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w którym dane tereny zostały określone jako rolne, to jego zmiana musi nastąpić w trybie określonym przepisami ustawy o planowaniu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmiana przeznaczenia gruntu jest możliwa dopiero po uprzednim uchwaleniu nowego planu zagospodarowania przestrzennego, wprowadzającego przedmiotową zmianę²⁴. Podobnie stwierdza wyrok WSA z 21 czerwca 2018 r.²⁵, w którym orzeczono, że niemożliwe jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy w sytuacji, kiedy planowane zagospodarowanie terenu będzie sprzeczne z jego aktualnym przeznaczeniem jako gruntu rolnego bądź leśnego. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy mimo istnienia wymogu uzyskania zgody na zmianę jego przeznaczenia na cele nierolnicze lub nieleśne oznaczać będzie, iż decyzja ta będzie naruszała art. 61 ust. 1 pkt 4 oraz pkt 5 u.p.z.p., gdyż jednocześnie będzie niezgodna z przepisami odrębnymi, tj. przepisami u.o.g.r.l.

Należy podkreślić, że od powyższego ograniczenia możliwe jest również zastosowanie pewnych wyjątków, a mianowicie art. 10a u.o.g.r.l. i 7 ust. 2a u.o.g.r.l., których występowanie wyłącza obowiązek uzyskania zgody od właściwego ministra, a co za tym idzie, umożliwia wydanie decyzji o warunkach zabudowy²⁶. Potwierdza to również wyrok WSA z dnia 8 marca 2019 r.²⁷. Art. 60 ust. 1 oraz art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p. wskazują, że decyzje o warunkach zabudowy wydaje co do zasady organ wykonawczy gminy po wcześniejszych uzgodnieniach z organami właściwymi w sprawie ochrony gruntów rolnych i leśnych w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 2 u.g.n. za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo

²⁴ W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk: *Prawo...*, s. 156.

²⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21.06.2018 r., II SA/Go 276/18, LEX 2528626.

²⁶ E. Deszczka, J. Wszolej: *Zmiana...*, s. 6.

²⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 08.03.2019 r., II SA/Kr 1539/18, LEX 2637640.

grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Oznacza to, że z właściwym organem ochrony gruntów rolnych lub leśnych należy uzgodnić projekt decyzji o warunkach zabudowy przed jej wydaniem. Ponadto organ uzgadniający powinien zbadać, czy projekt decyzji o warunkach zabudowy uwzględnia warunki i zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych²⁸.

W kwestii procedury zmiany przeznaczenia gruntów wartym podkreślenia jest fakt, że jeżeli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego teren, na którym planowana jest inwestycja, nie jest przeznaczony na cele rolnicze, to przeprowadzenie procedury zmiany przeznaczenia gruntu nie jest konieczne. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku, gdy dla gruntu wydano już decyzje o wyłączeniu produkcji rolnej²⁹. Ponadto zgodnie z art. 8 u.o.g.r.l. przepisów art. 7 nie stosuje się do okresowego, na czas nie dłuższy niż 10 lat, wyłączenia gruntów z produkcji w zakresie niezbędnym do:

- 1) podjęcia natychmiastowych działań interwencyjnych niezbędnych do zwalczania klęsk żywiołowych i ich następstw, jak również usuwania następstw wypadków losowych;
- 2) poszukiwania lub rozpoznawania węglowodorów, węgla kamiennego, węgla brunatnego, rud metali, z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych.

Należy jednak zwrócić uwagę, że wyłączenie, o którym mowa w punkcie pierwszym, nie zwalnia z przepisów rozdziału 5 u.o.g.r.l., czyli obowiązków w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Natomiast wyłączenie z punktu drugiego nie zwalnia z obowiązku wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej i leśnej określonej w rozdziale 3 u.o.g.r.l.³⁰.

4. Wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej

Zgodnie z art. 4 pkt 11 przez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów, nie jest nim natomiast wyłączenie z produkcji gruntów znajdujących się pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budyn-

²⁸ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska: *Ustawa...*, s. 58.

²⁹ E. Deszczka, J. Wszolej: *Zmiana...*, s. 5.

³⁰ M. Behnke: *Wyłączenie gruntu z produkcji rolnej lub leśnej*, LEX.

kami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, jeżeli przerwa w rolniczym użytkowaniu tych obiektów jest spowodowana zmianą kierunków produkcji rolniczej i trwa nie dłużej niż 5 lat. Jak wskazuje wyrok WSA z 16 grudnia 2013 r.³¹, wyłączenie może nastąpić dopiero po wydaniu decyzji na nie zezwalającej i w jej następstwie, w przeciwnym wypadku narusza ono przepisy prawa. Powyższy wyrok dodatkowo potwierdza treść art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l., który stanowi, że wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2–10 u.o.g.r.l., oraz gruntów leśnych przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie. W związku z powyższym należy stwierdzić, że w celu wyłączenia gruntu z produkcji trzeba najpierw wyczerpać procedurę „przeznaczenia”, a dopiero po jej pozytywnym zakończeniu można uruchomić procedurę „wyłączenia” z produkcji rolnej³². Należy jednak podkreślić, że dotyczy to tylko tych przypadków, w których wydanie decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji jest wymagane³³. Zacytowany powyżej art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. wskazuje ponadto, w stosunku do których gruntów wymagane jest wyłączenie z produkcji, i z jego treści można wywnioskować, iż przedmiotowy obowiązek nie obejmuje użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego. Ponadto zgodnie z art. 11 ust. 6 u.o.g.r.l. nie wymaga się powyższej decyzji, jeżeli grunty rolne mają być użytkowane na cele leśne.

Charakter prawny wyłączenia gruntu z produkcji rolnej jest w dużej mierze zależny od klasy danych użytków rolnych. Decyzja wydawana w stosunku do wyłączenia z produkcji użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego zgodnie z art. 11 ust. 1b jest wiążąca dla organu oraz ma charakter deklaratoryjny. Organ musi więc dokonać wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, a jego decyzja stwierdza jedynie istnienie pewnego stanu, wywołując skutek *ex tunc*³⁴. Natomiast w stosunku do użytków rolnych klasy I, II, III, IIIa, IIIb pochodzenia zarówno mineralnego, jak i organicznego ma ona w dużej mierze charakter konstytutywny i uznaniowy, a więc organ, wydając ją, ocenia, czy interes społeczny uzasadniający wyłączenie z produkcji przeważa nad wyrażonym w ustawie obowiązkiem ochrony gruntów rolnych. W tym wypadku, tak samo jak w sytuacji zmiany przeznaczenia gruntów, pierwszeństwo powinny mieć grunty o najniższej przydatności produkcyjnej³⁵. Ponadto organ może nałożyć dodatkowe obowiązki związane

³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 16.12.2013 r., II SA/Po 1058/13, LEX 1417648.

³² Wyrok WSA w Bydgoszczy z 1.02.2014 r., II SA/Bd 1470/13, LEX 1457871.

³³ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska: *Ustawa...*, s. 77.

³⁴ Ibidem, s. 78.

³⁵ E. Deszczka, J. Wszolej: *Zmiana...*, s. 6.

z wyłączeniem z produkcji, np. obowiązek zdjęcia i zagospodarowania próchniczej warstwy gleby. Przedmiotowa decyzja wywiera skutki *ex nunc*³⁶.

Co do zasady postępowanie w sprawie wyłączenia gruntu rolnego z produkcji następuje na wniosek³⁷. Organem właściwym do wydania przedmiotowej decyzji jest zgodnie z art. 5 u.o.g.r.l. w stosunku do gruntów rolnych starosta, w stosunku do gruntów leśnych – dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, za wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie organem właściwym jest dyrektor parku. Wnioskodawcą może być natomiast każdy zainteresowany podmiot, gdyż u.o.g.r.l. nie zawiera materialnoprawnej podstawy określającej podmioty uprawnione do uzyskania decyzji w sprawie zezwolenia na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej³⁸. W związku z powyższym należy przyjąć zgodnie z wyrokiem WSA z 22 września 2011 r.³⁹, że w chwili wnioskowania o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji wnioskodawca nie musi się jeszcze posługiwać tytułem prawnym do gruntu. Musi mieć jednak interes prawny w uzyskaniu wyłączenia. Zgodnie z wyrokiem NSA z 27 czerwca 2007 r.⁴⁰ takim interesem może być np. tytuł własności, jak też użytkowania wieczystego danej nieruchomości. Nie może nim być natomiast własność nieruchomości sąsiedniej. Należy jednak podkreślić, że w stosunku do faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej niezbędne jest posiadanie prawa do gruntu lub jego samoistne posiadanie⁴¹. Dzieli to w pewien sposób postępowanie na dwa etapy. W pierwszym wydawana jest decyzja o wyłączeniu z produkcji, która określa warunki wyłączenia na wnioskodawcę posiadającego interes prawny w otrzymaniu wyłączenia. Dopiero wtedy na jej podstawie może on otrzymać pozwolenie na budowę i, przystępując do niej, musi on złożyć zgłoszenie dokonania faktycznego wyłączenia, do uzyskania którego musi już posługiwać się właściwym tytułem prawnym⁴². Pewnym wyjątkiem od tak skonstruowanej procedury jest art. 11 ust. 4 u.o.g.r.l., zgodnie z którym decyzje o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji, dotyczące gruntów wymienionych w art. 8 u.o.g.r.l., mogą być wydane po dniu faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.o.g.r.l. osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiścić należność i opłaty roczne. Przez sformułowanie „należność” zgodnie z art. 4 pkt 12 u.o.g.r.l. należy rozumieć jednorazową opłatę z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji. Sposób naliczania przedmiotowej opłaty został określony w art. 12 ust. 7 u.o.g.r.l. i jest on w dużej mierze zależny od klasy i rodzaju danego gruntu. Przy oblicza-

³⁶ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska: *Ustawa...*, s. 78.

³⁷ M. Behnke: *Wyłączenie...*, LEX.

³⁸ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska: *Ustawa...*, s. 83.

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 28.10.2008 r., IV SA/Wa 1283/08, LEX 521874.

⁴⁰ Wyrok NSA z 27.06.2007 r., II OSK 956/06, LEX 345958.

⁴¹ Wyrok WSA w Lublinie z 22.09.2011 r., II SA/Lu 514/11, LEX 966417.

⁴² E. Deszczka, J. Wszolej: *Zmiana...*, s. 6.

niu należności należy ponadto zwrócić uwagę na art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., zgodnie z którym pomniejsza się ją o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych, stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji. Biorąc pod uwagę rosnące ceny nieruchomości, których wartość rynkowa zazwyczaj przekracza wartość należności, można przyjąć, że co do zasady podmiot dokonujący wyłączenia zwykle nie jest zobligowany do jej zapłaty⁴³. Zgodnie z art. 12 ust. 13 u.o.g.r.l. należność uiszcza się w terminie do 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Opłaty roczne natomiast, zgodnie z art. 4 ust. 13, to opłaty z tytułu użytkowania na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji w wysokości 10% należności uiszczanej: w razie trwałego wyłączenia – przez lat 10, a w przypadku nietrwałego wyłączenia – przez okres tego wyłączenia, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji. Zgodnie z art. 12 ust. 14 u.o.g.r.l. opłatę roczną za dany rok uiszcza się w terminie do dnia 30 czerwca danego roku. Obowiązek uiszczenia należności i opłaty rocznej powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, jednak w praktyce bardzo często błędnie dochodzi do naliczenia ich już na etapie wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie⁴⁴. Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 3 u.o.g.r.l. w razie zbycia gruntów, co do których wydano decyzje przed dokonaniem wyłączenia faktycznego, obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych ciąży na nabywcy, który wyłączył grunt z produkcji. Natomiast w razie zbycia gruntów wyłączonych już z produkcji na nabywcę przechodzi obowiązek uiszczania opłat rocznych. O zaistnieniu któregośkolwiek z tych wypadków zbywający jest obowiązany uprzedzić nabywcę. Wyjątkiem od zasad naliczania należności i opłat rocznych jest art. 12a u.o.g.r.l., który stanowi, że obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego:

- 1) do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego;
- 2) do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego.

Powyższy przepis został dodatkowo dookreślony przez wyrok NSA z dnia 18 maja 2011 r.⁴⁵, w którym orzeczono, że nie można interpretować go rozszerzająco, lecz ściśle ze swoim brzmieniem. Oznacza to więc, iż obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych nie dotyczy gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe, ale w stosunku do budownictwa letniskowego powyższe wyłączenie nie znajduje już zastosowania.

Omawiając kwestie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, warto pokrótce omówić również art. 28 u.o.g.r.l., zgodnie z którym w razie stwierdzenia, że

⁴³ Ibidem, s. 8.

⁴⁴ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska: *Ustawa...*, s. 97 i n.

⁴⁵ Wyrok NSA z 18.03.2011r., II OSK 655/10, LEX 1081830.

grunty zostały wyłączone z produkcji niezgodnie z przepisami, sprawcy wyłączenia ustala się opłatę w wysokości dwukrotnej należności. Natomiast w przypadku stwierdzenia, że grunty przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne zostały wyłączone z produkcji bez decyzji o wyłączeniu z produkcji, decyzję taką wydaje się z urzędu, podwyższając jednocześnie wysokość należności o 10%. Powyższy przepis znajduje zastosowanie przy złamaniu zasad wynikających z art. 11 u.o.g.r. i stanowi formę kary administracyjnej⁴⁶ oraz dobrze ilustruje wyjątek od wnioskowego trybu postępowania w sprawie wyłączenia z produkcji, gdyż w tym wypadku organ działał będzie z urzędu.

5. Zakończenie

Procedury związane ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych, a także wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej nie należą do łatwych. Złożoność przepisów i ich rozrzucenie po różnych ustawach z pewnością nie ułatwiają szybkiego i bezproblemowego przeprowadzenia sprawy. W praktyce osoby zainteresowane zmianą przeznaczenia gruntów i wyłączeniem z produkcji rolnej bardzo często gubią się w nich i nie wiedzą, do kogo mają zwrócić się ze swoim wnioskiem, przy czym nawet organy zajmujące się powyższymi procedurami w aktualnym stanie prawnym mogą popełniać błędy. Można więc stwierdzić, że choćby ze względu na swoją złożoność przedmiotowy temat jest stosunkowo obszerny i trudno wyczerpać go w pełni. Niemniej jednak powyższy artykuł stanowić może pewien wstęp do dalszego zgłębiania tego zagadnienia, jak również pełnić rolę przewodnika, pomagającego odnaleźć się w tych procedurach.

Oczywistym jest, że grunty rolne stanowią jedno z bogactw naturalnych Polski i ich właściwa ochrona jest wręcz niezbędna. Aktualny system takiej ochrony ma natomiast wiele mankamentów, które utrudniają sprawowanie należytej pieczy nad przedmiotowymi gruntami. W celu lepszego unormowania przedmiotowych przepisów pomocnym mogłoby okazać się bardziej kompleksowe ujęcie tematyki planowania przestrzennego i procesu inwestycyjnego. Ujednolicenie procedur, dokonane tak, by uniknąć dylematów kompetencyjnych oraz wyeliminować niejasności lub czasami sprzeczności istniejących przepisów, mogłoby poprawić zrozumiałość i skuteczność działań związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i wyłączeniem z produkcji rolnej. W konsekwencji doprowadziłoby to do poprawy należytej ochrony polskich gruntów rolnych.

⁴⁶ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska: *Ustawa...*, s. 173.

Bibliografia

- Behnke M.: *Wyłączenie gruntu z produkcji rolnej lub leśnej*. LEX.
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D.: *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych – komentarz*, Warszawa 2015.
- Chmieliński P., Karwat-Woźniak B.: *Przemiany w strukturze agrarnej polskiego rolnictwa i wpływ wybranych instrumentów na te procesy*. „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, Wrocław 2016, nr 450.
- Deszczka E., Wszołek J.: *Zmiana przeznaczenia i wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej – wybrane zagadnienia praktyczne*. „Nieruchomości” 2016, nr 6.
- Federczyk W., Fogel A., Kosieradzka-Federczyk A.: *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015.
- Trzcińska D.: *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 27.06.2007 r., II OSK 956/06, LEX 345958.
- Wyrok NSA z 25.01.2011 r., II OSK 148/10, LEX 952957.
- Wyrok NSA z 18.03.2011 r., II OSK 655/10, LEX 1081830.
- Wyrok NSA z 23.04.2014 r., II OSK 2898/12, LEX 952957.
- Wyrok WSA w Warszawie z 28.10.2008 r., IV SA/Wa 1283/08, LEX 521874.
- Wyrok WSA w Warszawie z 15.09.2009 r., IV SA/Wa 812/09, LEX 646014.
- Wyrok WSA w Lublinie z 22.09.2011 r., II SA/Lu 514/11, LEX 966417.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 16.12.2013 r., II SA/Po 1058/13, LEX 1417648.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 1.02.2014 r., II SA/Bd 1470/13, LEX 1457871.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21.06.2018 r., II SA/Go 276/18, LEX 2528626.
- Wyrok WSA w Warszawie z 10.12.2018 r., IV SA/Wa 2085/18, LEX 2628783.
- Wyrok WSA w Krakowie z 8.03.2019 r., II SA/Kr 1539/18, LEX 2637640.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2068).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1161).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945).

Dopłaty do oprocentowania kredytu restrukturyzacyjnego udzielane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako jeden z trybów restrukturyzacji zadłużenia podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne

Subsidies for the interest rate on the restructuring loan granted by the Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture as one of the ways of restructuring the farmer's debt

Summary: The aim of the article is to present one of the ways of restructuring the indebtedness of agricultural holdings by granting an interest subsidy on a restructuring loan by the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture. This is a new solution introduced to the Polish legal order by the Act of 9 November 2018 on debt restructuring of entities running an agricultural holding. The author first discusses general issues related to the constitutional foundations of the agricultural system and the system of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture. Next, author moves on to assess the motives of the legislator, introducing the Act on Debt Restructuring of Farm Operators, and then discusses the legal problem of public aid granted by the ARMA. The work ends with a summary and conclusions de lege ferenda.

Keywords: farm, restructuring, Agency of Restructuring and Modernisation, lending rate

* Doktorant. Zespół Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej. Uniwersytet Śląski w Katowicach. Asesor komorniczy w okręgu Apelacji Katowickiej.

1. Zagadnienia wstępne

Gospodarstwo rolne jest podstawową jednostką produkcyjną, a zarazem najstarszą historycznie ukształtowaną jednostką wytwórczą w rolnictwie¹. Sposób prowadzenia gospodarstw rolnych na terenach Polski rozwijał się w różnicowany sposób, wpływ na niego miały warunki naturalne, sytuacja ekonomiczna Europy i świata oraz wreszcie czynniki historyczne. Od płodozmianu, przez pańszczyznę, uwłaszczenie chłopstwa, próbę kolektywizacji rolnictwa po nowoczesne gospodarstwa rolne – tak w skrócie można opisać historię rozwoju polskiej gospodarki rolnej. W obecnym demokratycznym systemie ustrojowym, jakim rządzi się Rzeczpospolita Polska, troska o zachowanie rodzinnego gospodarstwa rolnego stała się zasadą konstytucyjną. Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, tak stanowi art. 23 konstytucji RP². Najnowsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wprost stwierdza: „art. 23 Konstytucji pełni funkcję gwarancyjną, nakazując utrzymanie w polskim rolnictwie takiej struktury, która zapewni gospodarstwom rodzinnym nie tylko szansę przeżycia, ale też charakter »podstawy ustroju rolnego państwa«”³. Ta „szansa przeżycia” uzależniona jest od wielu czynników, oddziałujących na te gospodarstwa. Mowa tu o warunkach klimatycznych, atmosferycznych i glebowych, koniunkturze na rynku produktów rolnych (czynniki zewnętrzne), ale też sposobie rolniczego gospodarowania, rodzaju parku maszynowego czy posiadanej przez rolnika wiedzy z zakresu agronomii, ochrony środowiska i ekonomii (czynniki wewnętrzne). Mając powyższe na uwadze, polski ustawodawca wprowadził przepisy powołujące określone instytucje, zadaniem których jest pomoc polskiemu rolnikowi (np. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴), oraz wdrożył postępowania mające na celu ułatwienie gospodarowania, w tym pomoc rolnikowi w sytuacji kryzysu ekonomicznego (np. Ustawa z dnia 9.11.2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne⁵). To właśnie zagadnienia związane z postępowaniem prowadzonym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na podstawie przepisów u.r.z.d.p.p.g.r. są przedmiotem niniejszego opracowania.

¹ R. Budzinowski. W: *Prawo rolne*. Red. P. Czechowski, Warszawa 2017, s. 111.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja.

³ Wyrok TK z 8.05.2019 r., K 45/16 (Dz. U. z 2019 r., poz. 897).

⁴ Ustawa z dnia 9.05.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2008 r., nr 98, poz. 634 ze zm.), dalej: u.a.r.m.r.

⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 33, dalej: u.r.z.d.p.p.g.r.

2. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – zagadnienia ogólne

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (w skrócie ARiMR, Agencja) jest państwową osobą prawną (art. 2 ust. 1 u.a.r.m.r.), wykonującą zadania własne, wśród których można wymienić: wspieranie inwestycji w rolnictwie, rybołówstwie, przetwórstwie produktów rolnych oraz przetwórstwie ryb, skorupiaków i mięczaków (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.a.r.m.r.), zadania dodatkowe, np. w zakresie opracowania i upowszechniania informacji związanych z realizacją mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej i mechanizmów krajowych oraz innych mechanizmów na rynkach produktów rolnych i żywnościowych oraz warunków udziału w tych mechanizmach (art. 6 ust. 1 pkt 4 u.a.r.m.r.), oraz zadania delegowane – tu jako przykład podać można prowadzenie postępowań w sprawach o przyznanie lub wypłatę pomocy (art. 6a ust. 1 pkt 1 u.a.r.m.r.). Ponadto ARiMR jest organem właściwym do opracowania i przekazania krajowego programu wsparcia pszczelarstwa w zakresie określonym przepisami Unii Europejskiej (art. 6d u.a.r.m.r.) do zatwierdzenia przez Komisję Europejską.

Siedzibą ARiMR jest miasto stołeczne Warszawa (art. 2 ust. 2 u.a.r.m.r.), jednakże Agencja posiada swoją pionową, hierarchiczną strukturę, która rozsiada się po całym terytorium państwa⁶. Przepis art. 8 ust. 1 u.a.r.m.r. stanowi, że organem Agencji jest jej prezes powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Ustawowe stwierdzenie, że „organem Agencji jest Prezes” wywołało polemikę w orzeczeniach sądów powszechnych i administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16.02.2011 r. (II SA/Wa 1660/10) zważył, że prezes ARiMR, dyrektorzy oddziałów regionalnych ARiMR oraz kierownicy biur powiatowych ARiMR są odrębnymi organami Agencji i należą oni do gremium podmiotów, które są obowiązane udzielić informacji publicznej wnioskującemu⁷. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14.05.2014 r. (II GSK 946/14) jednoznacznie stwierdził: „nie sposób przyjąć, że np. Centrala Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa czy też Prezes Agencji lub dyrektor oddziału regionalnego są »komórkami organizacyjnymi« jednego organu administracji publicznej powołanego z mocy prawa do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze

⁶ Mocą u.a.r.m.r. powołano Centralę Agencji oraz oddziały regionalne działające w każdym województwie, którymi kieruje dyrektor oraz biura powiatowe działające w każdym powiecie, z tym, że w miastach na prawach powiatu nie tworzy się odrębnych biur powiatowych – biurami powiatowymi kieruje kierownik (art. 9 ust. 1 i 2 u.a.r.m.r.).

⁷ Legalis 360242.

decyzji administracyjnej”⁸. Tezę tą poparł również m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 26.10.2017 r. (I SA/Kr 460/17)⁹, a także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12.01.2017 r. (II GSK 3992/16)¹⁰. Wypada przyjąć zatem, że, zgodnie z linią orzecniczą, nie tylko prezes ARiMR, ale również dyrektorzy oddziałów regionalnych i kierownicy biur powiatowych są organami Agencji. Zagadnienie to pozostaje w związku z art. 10 ust. 1 u.a.r.m.r., zgodnie z którym to prezes Agencji, dyrektorzy oddziałów regionalnych i kierownicy biur powiatowych wydają decyzje administracyjne w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Należy wskazać również odmienne stanowisko, które można wywieść z rzymskiej paremii *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* („gdy ustawa nie rozróżnia, nie do nas należy rozróżnianie”). Skoro ustawa wprost wskazuje, że jedynym organem ARiMR jest jej prezes, to nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej w tym zakresie. Przyjęcie zasady racjonalnego ustawodawcy, który zna całokształt prawa oraz w odpowiedni i zamierzony sposób dobiera słowa w konstruowanych przez siebie aktach prawnych, również skłania do opowiedzenia się za stanowiskiem, że nie tylko prezes Agencji jest jej organem. Jednakże na potrzeby niniejszego opracowania należy poniechać dalszych rozważań i pozostawić pytanie o organy ARiMR otwartym.

Zasadą jest, że do postępowań indywidualnych prowadzonych przed Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa stosuje się przepisy Ustawy z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹. Przepis ten wprowadza ogólną zasadę, że sprawy prowadzone przez i przed ARiMR mają charakter spraw administracyjnych, a nie spraw cywilnych czy gospodarczych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 25.11.2017 r. (II SA/Go 640/17) zważył, że sprawa zostanie zakwalifikowana jako sprawa administracyjna, jeśli spełni obligatoryjne przesłanki konstytutywne, a będą to, po pierwsze, elementy podmiotowe w postaci adresata sprawy i organu ją rozstrzygającego, po drugie, elementy przedmiotowe, czyli norma prawa materialnego podlegająca zindywidualizowaniu i skonkretyzowaniu w drodze wydanej decyzji administracyjnej oraz stan faktyczny, pod który norma ta podpada¹². Skoro zatem ustawodawca wprost stwierdził, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa co do zasady w toku wydawanych rozstrzygnięć opiera się na procedurze administracyjnej, to sprawy przez nią załatwiane będą miały charakter spraw administracyjnych. Za taką wykładnią przemawia również status ustrojowy ARiMR, która jest przecież państwową osobą prawną korzystającą z mienia państwowego oraz działającą w imieniu i na

⁸ Legalis 1395060.

⁹ Legalis 1689911.

¹⁰ Legalis 1578216.

¹¹ Dz. U. z 1960 r., nr 30, poz. 168 ze zm., dalej: KPA.

¹² Legalis 1691338.

rzecz państwa. Korzystanie przez Agencję z *imperium* czy władcze wkraczanie w stosunki innych podmiotów oraz ich kształtowanie jest swoistym przymiotem administracji państwowej. Tezę taką postawił również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29.09.2017 r. (II GSK 3696/15), w którym orzekł, iż na gruncie art. 1 pkt 1 KPA wykładanego w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) każda sprawa, w której organ administracji publicznej dokonuje władczej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki, jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej”. Chodzi tu o sytuację, w której spełnione zostały trzy przesłanki. Po pierwsze, organ administracji publicznej stosuje normę prawa materialnego, znajdującą oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Po drugie, norma ta nie kształtuje stosunku materialnoprawnego bezpośrednio, w sposób niewymagający autorytatywnej konkretyzacji. Po trzecie, norma ta nie wskazuje innej niż decyzja prawnej formy działania administracji jako właściwej do jej zastosowania w sprawie¹³.

Rozstrzygnięcie sprawy prowadzonej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nastąpi zatem, w większości przypadków, w drodze decyzji administracyjnej, która rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji (art. 104 § 2 KPA). Tenże przepis wprowadza możliwość wydania przez organ administracyjny decyzji częściowej albo całościowej, z zastrzeżeniem, że decyzje muszą chociażby częściowo rozstrzygnąć istotę sprawy. Zasady, w jaki sposób powinna być wydana decyzja administracyjna, znajdujemy w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17.01.2008 r. (I SA/Wa 1446/07), który zważył, że skoro celem postępowania administracyjnego i wydania kończącej go decyzji jest załatwienie sprawy, to decyzja ta powinna być kompletna i rozstrzygać w przedmiocie żądania strony. Organy administracyjne powinny załatwiać sprawy jedną decyzją, która zamknie prowadzone postępowanie administracyjne, natomiast wydanie decyzji częściowej powinno być wyjątkiem od reguły¹⁴. Jednakże pismo organu, które załatwia sprawę i rozstrzyga co do jej istoty, ale nie zachowuje warunków formalnych decyzji, jest orzeczeniem kończącym sprawę, jeżeli tylko spełnia minimum elementów określonych przez KPA¹⁵.

Kontynuując wywód, należy – choćby w sposób ogólny – omówić zagadnienie związane z wymogami formalnymi decyzji administracyjnej, które uregulowane są w art. 107 KPA. Decyzja obligatoryjnie zawierać musi oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o odwołaniu i jego skutkach, a także o prawie do zrzeczenia się odwoła-

¹³ Legalis 1694508.

¹⁴ Legalis 271156.

¹⁵ Por. wyrok WSA w Lublinie z 3.12.2008 r., I SA/Lu 563/08, Legalis 244976.

nia i jego skutkach, podpis wraz z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji. O ile oznaczenie stron oraz organu wydającego decyzję nie budzi większych wątpliwości, to *meritum* decyzji, czyli jej rozstrzygnięcie, obudowane zostało orzecznictwem, które zostanie zawężone do najnowszych orzeczeń sądów administracyjnych. „Rozstrzygnięcie jest bezwzględnie obowiązującym elementem każdej prawidłowo wydanej decyzji administracyjnej. Treść rozstrzygnięcia jest zawsze związana z przedmiotem postępowania i stanowi swoistą odpowiedź organu na postawione w podaniu żądanie strony”¹⁶. „Rozstrzygnięcie jest jednym z najważniejszych, immamentnych składników decyzji (postanowienia) i nie jest możliwe jego zastąpienie uzasadnieniem. Rozstrzygnięcie nakłada na stronę postępowania administracyjnego obowiązek określonego zachowania, który to obowiązek powinien być wyrażony precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji”¹⁷, „to sentencja decyzji jest bowiem podstawą egzekucji administracyjnej obowiązków w niej sformułowanych, z treści sentencji ma bez wątpienia wynikać do czego zobowiązany został adresat decyzji”¹⁸. „Rozstrzygnięcie, określane mianem osnowy lub sentencji decyzji (art. 107 § 1 pkt 5 KPA) jest jej kwintesencją, stanowi bowiem o ustaleniu prawa, o usunięciu sporu co do niego lub o jego tworzeniu na rzecz określonych podmiotów albo też o zakończeniu postępowania w danej instancji bez orzekania w sprawie co do jej istoty. Wyraża rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku w kontekście określonych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego. Konkretyzacja prawa dokonuje się w rozstrzygnięciu, nie zaś w innych elementach decyzji”¹⁹.

Mając powyższe na uwadze, można jednoznacznie stwierdzić, że organ Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w swoich decyzjach powinien zachować wymagania stawiane decyzji przez przepisy KPA i ze szczególną starannością powinien konstruować rozstrzygnięcie w danej sprawie, bowiem to ono precyzuje i określa obowiązki i uprawnienia stron postępowania, bez których nie można należycie wyegzekwować obowiązku lub uprawnienia nałożonego na stronę postępowania.

¹⁶ Wyrok NSA z 9.11.2016 r., II OSK 889/16, Legalis 1554491.

¹⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 7.06.2017 r., IV SA/Po 1054/16, Legalis 1674597.

¹⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z 10.10.2017 r., II SA/Rz 843/17, Legalis 1690910.

¹⁹ Wyrok NSA z 2.07.2018 r., I OSK 873/18, Legalis 185378.

3. Restrukturyzacja podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne – ocena motywów ustawodawcy

Ustawą z dnia 9.11.2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne²⁰ polski prawodawca postanowił wprowadzić szczególny tryb restrukturyzacji dla podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne znajdujących się w kryzysie ekonomicznym. Z analizy materiałów legislacyjnych można wywnioskować, że celem ustawodawcy jest rozwiązanie problemu nadmiernego zadłużenia gospodarstw rolnych, a obowiązujące przepisy Ustawy z dnia 15.05.2005 r. Prawo restrukturyzacyjne²¹ stwarzają wyłącznie warunki do częściowej redukcji zadłużenia. W uzasadnieniu do omawianej ustawy stwierdzono, że będzie ona w korzystny sposób oddziaływała na producentów rolnych, którzy mają problem ze spłatą zaciągniętych zobowiązań, których jest, według danych Rady Ministrów, 1690, i którzy to producenci będą mogli korzystać z kilku mechanizmów restrukturyzacyjnych, w tym ubiegania się o kredyty preferencyjne²².

Należy zatem przeprowadzić ocenę motywów legislatora i dokonać ich krytycznej analizy. Bez wątplenia polskie rolnictwo znajduje się w sytuacji pewnego kryzysu ekonomicznego, związanego z czynnikami zewnętrznymi (m.in. embargo handlowe, epidemie zwierząt czy susza rolnicza). Według danych przedstawionych przez Radę Ministrów w komunikacie z dnia 13.08.2019 r., straty w rolnictwie z powodu suszy w roku 2019 wyniosły 1 mld 87 mln 955 tys. złotych i dotknęły 134 289 gospodarstw rolnych²³. Z danych przedstawionych przez Krajowy Rejestr Długów Biuro Informacji Gospodarczej wynika, że średni dług obciążający rolnika wynosi 49 tys. złotych, a globalne zadłużenie sektora rolniczego oscyluje w granicach 412 mln złotych²⁴. Należy zatem podzielić stanowisko ustawodawcy, wskazującego że sytuacja finansowa polskiego sektora rolnego dalece odbiega od należytej kondycji finansowej i celem pomocy sektorowi rolnemu wymagana jest interwencja państwa.

W uzasadnieniu do ustawy prawodawca wskazał, że prawo restrukturyzacyjne nie pozwala na spłatę zadłużenia proporcjonalnie do uzyskiwanych przychodów i umożliwia jedynie częściową redukcję zadłużenia. Moim zdaniem należy podać w wątpliwość powyższe uzasadnienie prawodawcy.

²⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 33, dalej: u.r.z.p.p.g.r.

²¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1508 ze zm., dalej: u.p.r.

²² <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/FE136489258DA0E0C12582C10039EC6D/%24File/2722.pdf>, [dostęp: 18.08.2019].

²³ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/informacja-o-stratach-w-rolnictwie-spowodowanych-wystapieniem-suszy-w-2019.html>, [dostęp: 18.08.2019].

²⁴ <https://www.forbes.pl/finanse/dlugi-rolnikow-w-2018-r-raport-krd-big/y1r6mbx>, [dostęp: 18.08.2019].

Należy mieć na uwadze, iż zobowiązanie polega na tym, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien świadczenie spełnić (art. 353 § 1 k.c.²⁵). Jest to jedna z naczelných zasad polskiego prawa obligacyjnego, która ma swoje zakorzenienie w stosunkach społecznych i jest powszechnie przyjęta. W toku tworzenia prawa należy mieć ją na uwadze jako swoisty punkt odniesienia w stosunkach zobowiązaniowych. Natomiast słowo „restrukturyzacja” znaczy tyle, co zmiana organizacji jakiegoś przedsiębiorstwa, której celem jest ulepszenie jego działalności²⁶, zatem przyjąć wypada, że celem restrukturyzacji nie jest umorzenie zobowiązań jako takich, ale poprawa kondycji finansowo-organizacyjnej podmiotu, która ma na celu umożliwić spełnienie zaciągniętych zobowiązań.

Ustawa z dnia 15.05.2005 r. Prawo restrukturyzacyjne ma na celu umożliwienie dłużnikowi skutecznej restrukturyzacji przedsiębiorstwa, maksymalne zaspokojenie roszczeń wierzycieli, powstrzymanie dalszych niewypłacalności kolejnych przedsiębiorców i kształtowanie wśród nich odpowiednich postaw²⁷. Nie można zapomnieć również o tym, że jedną z funkcji postępowania restrukturyzacyjnego, oprócz pewnej ochrony dłużnika, jest funkcja windykacyjna, a więc dążenie do zaspokojenia wierzycieli w jak największym stopniu²⁸. Zatem, co trzeba stanowczo podkreślić, celem restrukturyzacji nie jest umorzenie zobowiązań strony dłużnej. Zasadniczym problemem, którego zdaje się ustawodawca nie dostrzegać, jest zmiana w organizacji gospodarstw rolnych, które z małych, rodzinnych form gospodarowania stają się coraz częściej wielkoobszarowymi gospodarstwami, przypominającymi przedsiębiorstwa. Artykuł 4 u.p.r. wskazuje krąg podmiotów, które mogą skorzystać z dobrodziejstwa u.p.r., a wśród nich wymienia przedsiębiorców. W przypadku gdyby polski ustawodawca zakwalifikował rolnika, oczywiście po spełnieniu pewnych kryteriów dochodowości, jako przedsiębiorcę, wówczas szczególna regulacja, tj. u.r.z.p.p.g.r., byłaby zbędna.

Naturalnie należy podzielić stanowisko ustawodawcy, zgodnie z którym w toku ogólnego postępowania restrukturyzacyjnego regulowanego u.p.r. dłużnik może zaspokoić tylko część swoich zobowiązań, ale uzależnione jest to „niezdrową” sytuacją finansową dłużnika, który dlatego właśnie podejmuje się restrukturyzacji. Należy wysunąć postulat, aby od dłużnika będącego w dobrej kondycji finansowej wymagać więcej niż od dłużnika w restrukturyzacji lub upadłości. Dłużnik znajdujący się w kryzysie finansowym nie posiada co do

²⁵ Ustawa z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r., nr 16, poz. 93 ze zm.), dalej: k.c.

²⁶ Definicja za: Wielki Słownik Języka Polskiego, https://www.wsjp.pl/index.php?id_hasla=17625&ind=0&w_szukaj=restrukturyzacja+, [dostęp: 18.08.2019].

²⁷ P. Wołowski: *Naczelne cele, funkcje i zasady prawa restrukturyzacyjnego*. „Monitor Prawa Handlowego” 2017, nr 3, s. 34.

²⁸ A. Jaworski: *Dopuszczalność stosowania ustawy Prawo restrukturyzacyjne do rolnika indywidualnego*. „Studia Iuridica Agraria” 2018, t. XVI, s. 68.

zasady wystarczającej ilości środków finansowych, rzeczowych i osobowych, by konkurować na rynku gospodarczym, co może powodować kolejne straty po jego stronie. Tym samym jest on skupiony na przezwyciężeniu owego kryzysu poprzez zmianę struktury swojego przedsiębiorstwa, przez co nie zawsze podejmuje racjonalne decyzje gospodarcze, a tym samym prawne. Od strony dłużnej, funkcjonującej w obrocie społecznej gospodarki rynkowej a posiadającej wystarczający kapitał i środki osobowe, należy wymagać większej staranności, bowiem nie musi ona obawiać się upadłości czy nawet restrukturyzacji.

Konkludując tę część rozważań, należy pozytywnie ocenić starania ustawodawcy, który wprowadza ochronę gospodarstwa rolnego w kryzysie ekonomicznym, oraz pozwolić na poprawę ich sytuacji finansowej przy jednoczesnej próbie zaspokojenia wierzycieli. Konkurujące z postępowaniem restrukturyzacyjnym postępowanie upadłościowe i sądowe postępowanie egzekucyjne nie zawsze dają możliwość poprawy wyników finansowych gospodarstwa rolnego czy też zachowania go w stanie nienaruszonym. Natomiast z intencji ustawodawcy, wyrażonej w materiałach legislacyjnych, wynika niepokojąca pokusa mechanicznego umarzania zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne, która stoi w sprzeczności z art. 353 § 1 k.c. Należy mieć również na uwadze, że u.r.z.p.p.g.r. nie dotyczy wyłącznie gospodarstw rodzinnych, których prymat ochrony wynika z konstytucji, ale również osób fizycznych, prawnych i ułomnych osób prawnych z miejscem zamieszkania lub siedzibą na terenie Polski, którzy: są właścicielami gospodarstwa rolnego w rozumieniu Ustawy z dnia 15.11.1984 r. o podatku rolnym; są małym, średnim lub dużym przedsiębiorstwem w rozumieniu załącznika I rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014; od co najmniej trzech lat prowadzą działalność rolniczą w rozumieniu Ustawy z dnia 15.11.1984 r. o podatku rolnym; są niewypłacalne w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 28.02.2003 r. Prawo upadłościowe albo zagrożone niewypłacalnością w rozumieniu Ustawy z dnia 15.05.2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (art. 1 ust. 2 u.r.z.p.p.g.r.).

Zakres przedmiotowy tego katalogu zdaje się być przypadkowy i nieprze-myślany, bowiem oprócz osób fizycznych prowadzących niewielkie gospodarstwa rolne, uczestniczących w łańcuchu *od obory do stołu*, znajdują się w nim również zrzeszenia często wielkiego kapitału w postaci spółek prawa handlowego, które mogą korzystać z ogólnego prawa restrukturyzacyjnego. W ten sposób ustawodawca wprowadza niczym nieuzasadnioną możliwość wyboru postępowań restrukturyzacyjnych przez m.in. spółki kapitałowe.

Postulować należy stworzenie kryterium dochodowego, po przekroczeniu którego rolnik indywidualny osiągać będzie status przedsiębiorcy na równi z innymi podmiotami prawa, tak by mógł skorzystać z procedur przewidzianych w prawie restrukturyzacyjnym, do którego to prawa należy wdrożyć mechanizmy związane z ochroną gospodarstwa rolnego, np. w postaci zakazu sprzedaży poszczególnych jego składników, pokrywaniu zobowiązań z przychodów gospo-

darstwa, i wreszcie sprzedaży całości gospodarstwa stanowiącego mienie. Natomiast rolnik indywidualny, będący konsumentem wytworzonych przez siebie dóbr i prowadzący rodzinne gospodarstwo rolne, powinien mieć przywilej skorzystania ze szczególnych rozwiązań dotyczących restrukturyzacji zadłużenia, które powstało przy prowadzeniu tego gospodarstwa, z mocy której państwo będzie mogło użyć swojej władzy i poprzez pomoc publiczną w postaci m.in. pożyczki, kredytów preferencyjnych, skupów interwencyjnych nadwyżek produkcyjnych czy pomocy w eksporcie będzie próbowało przywrócić należyłą kondycję finansową gospodarstwa.

4. Pomoc publiczna udzielana przez ARiMR jako sposób restrukturyzacji zadłużenia podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne

Podmiot, o którym była mowa powyżej (posiadający zadłużenie o charakterze pieniężnym, które powstało w związku z prowadzeniem działalności rolniczej i znajdujący się w stanie niewypłacalności lub zagrożenia niewypłacalnością), może ubiegać się w ARiMR o restrukturyzację, która będzie polegała na, po pierwsze, udzieleniu przez ARiMR dopłat do oprocentowania kredytu udzielonego przez bank na sfinansowanie spłaty zadłużenia powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej (kredyt restrukturyzacyjny), z zastrzeżeniem, że kwota kredytu nie może być wyższa niż 5 mln złotych, a okres kredytowania nie może być dłuższy niż 10 lat (art. 4 ust. 3 u.r.z.p.p.g.r.), po drugie – udzieleniu przez ARiMR pożyczki na sfinansowanie spłaty zadłużenia powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej (art. 3 ust. 1 u.r.z.p.p.g.r.). Konieczne staje się omówienie zagadnień ogólnych dotyczących tych dwóch sposobów restrukturyzacji, a następnie przejście do analizy dopłaty do oprocentowania kredytu restrukturyzacyjnego.

4.1. Plan restrukturyzacji

Celem pozyskania pomocy publicznej od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dłużnik powinien złożyć wniosek o udzielenie pomocy publicznej i opracować plan restrukturyzacji, który przed przedłożeniem do ARiMR musi zostać zatwierdzony przez właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedziby dyrektora wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego (art. 3 ust. 2 u.r.z.p.p.g.r.). Ustawodawca w art. 3 ust. 3 u.r.z.p.p.g.r. wskazał obligatoryj-

ną treść planu restrukturyzacyjnego, który powinien zawierać: opis sytuacji gospodarstwa rolnego przed uzyskaniem pomocy publicznej z ARiMR; opis przewidywanej sytuacji po uzyskaniu takiej pomocy; analizę i ocenę ekonomiczno-finansową podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne; opis działań, które podmiot prowadzący gospodarstwo rolne zamierza podjąć w celu przywrócenia mu należytej kondycji finansowej; wskazanie źródeł finansowania działań, których celem jest przywrócenie poprawnej sytuacji finansowej podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne oraz prognozę efektów ekonomiczno-finansowych wdrożenia tych działań; harmonogram działań mających na celu poprawę sytuacji ekonomicznej oraz ostateczny termin wdrożenia planu restrukturyzacji; wskazanie okresu restrukturyzacji, w którym nastąpi przywrócenie podmiotowi prowadzącemu gospodarstwo rolne zdolności do pokrywania kosztów prowadzonej działalności rolniczej oraz spłaty zobowiązań finansowych; datę sporządzenia planu restrukturyzacji oraz podpis osoby sporządzającej plan restrukturyzacji i podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne.

Komentowany przepis jest powtórzeniem art. 10 ust. 1 u.p.r., nakazującego dłużnikowi sporządzenie planu restrukturyzacji, który zawiera co najmniej: opis przedsiębiorstwa dłużnika wraz z informacją o aktualnym oraz przyszłym stanie podaży i popytu w sektorze rynku, na którym przedsiębiorstwo działa; analizę przyczyn trudnej sytuacji ekonomicznej dłużnika; prezentację proponowanej strategii prowadzenia przedsiębiorstwa dłużnika oraz informację na temat poziomu i rodzaju ryzyka; pełny opis i przegląd planowanych środków restrukturyzacyjnych i związanych z nimi kosztów; harmonogram wdrożenia środków restrukturyzacyjnych oraz ostateczny termin wdrożenia planu restrukturyzacyjnego; informację o zdolnościach produkcyjnych przedsiębiorstwa dłużnika, w szczególności o ich wykorzystaniu i redukcji; opis metod i źródeł finansowania w celu finansowania restrukturyzacji; projektowane zyski i straty na kolejne pięć lat oparte na co najmniej dwóch prognozach; imiona i nazwiska autorów planu restrukturyzacyjnego oraz datę sporządzenia tego planu. W tym miejscu należy zaznaczyć, że przed złożeniem planu restrukturyzacyjnego dłużnik powinien przygotować plan wstępny (art. 9 u.p.r.).

W nauce prawa przyjmuje się, że plan restrukturyzacyjny (przedsiębiorstwa) stanowi jądro, wokół którego orbituje całe postępowanie restrukturyzacyjne. Ma on zapewnić organom postępowania i jego uczestnikom ocenę jego wykonania czy stopnia związanego z nim ryzyka²⁹. R. Adamus stawia tezę, że plan restrukturyzacyjny ma podobne znaczenie, co plan likwidacyjny w postępowaniu upadłościowym³⁰. Zakres tematyczny niniejszego opracowania wyklucza głębszą analizę planu restrukturyzacyjnego przewidzianego w u.p.r. i u.r.z.p.p.g.r.,

²⁹ P. Zimmerman: *Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

³⁰ R. Adamus: *Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.

jednakże należy stwierdzić, że obie ustawy są punktem odniesienia do dokonywania dalszych czynności restrukturyzacyjnych w stosunku do dłużnika, ukazującym jego sytuację ekonomiczno-finansową oraz prognozowaną poprawę po przeprowadzeniu restrukturyzacji.

4.2. Adnotacja dyrektora wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego

Aby plan restrukturyzacyjny, określony w art. 3 ust. 3 u.r.z.p.p.g.r., był podstawą do uzyskania pomocy publicznej z ARMiR, musi zostać zatwierdzony przez właściwego dyrektora ośrodka wojewódzkiego doradztwa rolniczego. Akceptacja ta następuje poprzez poczynienie przez niego wzmianki na planie restrukturyzacji o akceptacji planu. Plan restrukturyzacji zostanie zaakceptowany, jeżeli w ocenie dyrektora wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego realizacja tego planu umożliwi przywrócenie podmiotowi prowadzącemu gospodarstwo rolne zdolności do pokrywania kosztów prowadzonej przezeń działalności rolniczej oraz spłaty zobowiązań finansowych (art. 3 ust. 5 u.r.z.p.p.g.r.). Z uwagi na wąską tematykę tych rozważań nie jest możliwe dokonanie analizy prawnej natury owej wzmianki. Jednakże zauważyć należy, że skoro wojewódzki ośrodek doradztwa rolniczego jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną³¹, a adnotacja w pewnym stopniu kształtuje uprawnienie podmiotu wnioskującego oraz prowadzi do konkretyzacji normy prawnej po stronie dłużnika, to wypada postawić pytanie: czy adnotacja nie jest *sui generis* decyzją administracyjną (art. 104 KPA) lub postanowieniem (art. 123 KPA)? Wydaje się jednak, że nie będzie ona zaświadczeniem, które wydaje się m.in. celem urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego, jeżeli wymaga tego przepis prawa (art. 217 ust. 2 pkt 1 KPA). Dyrektor wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego nie potwierdza określonego faktu, bo prognozowane wyniki planu restrukturyzacji nie są faktami, a jedynie prognozami oraz przypuszczeniami.

W przypadku braku akceptacji tego planu dyrektor wojewódzkiego ośrodka rolniczego w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem informuje o tym wnioskodawcę (art. 3 ust. 6 u.r.z.p.p.g.r.). I tu pojawia się problem natury prawnej tego zagadnienia, bowiem rzeczona informacja ma konstrukcję podobną do decyzji wydawanej w postępowaniu administracyjnym. Problem ten w niniejszej pracy został jednak tylko zasygnalizowany, gdyż szczegółowe rozważania wykraczają poza jej temat.

³¹ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 22.10.2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2019 r., poz. 896), dalej: u.j.d.r.

4.3. Przyznanie przez ARiMR dopłat do oprocentowania kredytu restrukturyzacyjnego

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa udziela dopłat do oprocentowania kredytu restrukturyzacyjnego za pośrednictwem banku na podstawie zawartej z nim umowy (art. 4 ust. 1 u.r.z.p.p.g.r.), o której mowa w art. 4 ust. 8 u.r.z.p.p.g.r. Dopłaty te są ograniczone przez art. 4 ust. u.r.z.p.p.g.r. w ten sposób, że łączna wysokość dopłat nie może przekroczyć: po pierwsze – 40% kwoty udzielonego kredytu restrukturyzacyjnego, po drugie – 60% kwoty udzielonego kredytu restrukturyzacyjnego dla młodego rolnika, o którym mowa w art. 2 pkt 34 rozporządzenia nr 702/2014, lub podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne, u którego obowiązek podatkowy w zakresie podatku rolnego z tytułu nabycia gospodarstwa rolnego powstał nie wcześniej niż pięć lat przed dniem złożenia wniosku o udzielenie kredytu restrukturyzacyjnego, wreszcie, po trzecie, 60% udzielonego kredytu restrukturyzacyjnego dla podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne, którego większa część gruntów jest położona na obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami określonymi w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (art. 4 ust. 2 u.r.z.p.p.g.r.).

Agencja udziela dopłat, tak stanowi *in principio* art. 4 u.r.z.p.p.g.r., zatem wydaje się, że Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie przysługują żadne instrumenty prawne do uprzedniej kontroli i weryfikacji planu restrukturyzacji. Wniosek taki znajduje poparcie w art. 3 ust. 8 u.r.z.p.p.g.r., zgodnie z którym w przypadku pomocy publicznej udzielonej przez ARiMR Agencji przysługuje uprawnienie do kontroli w zakresie realizacji przez podmiot prowadzący gospodarstwo rolne planu restrukturyzacji. Zatem, zestawiając oba przepisy, ARiMR będzie obowiązana do udzielenia pomocy publicznej, jeżeli plan restrukturyzacji zostanie zaakceptowany przez dyrektora wojewódzkiego ośrodka rolniczego.

Konkretyzacja normy prawa (tj. udzielenie dopłat do oprocentowania) następuje tak naprawdę (co wskazano wyżej) na etapie czynienia wzmianki o akceptacji przez dyrektora wojewódzkiego ośrodka rolniczego, ale ustawa wskazuje wprost, że dopłat udziela Agencja. Zatem istotne będzie poczynienie kilku uwag dotyczących sposobu udzielenia dopłat. Prezes Agencji, dyrektorzy oddziałów regionalnych i kierownicy biur powiatowych w zakresie swojej właściwości wydają decyzje. Nie ulega wątpliwości, że udzielenie dopłat do oprocentowania kredytu jest władczą działalnością państwa, dzięki której ziszcza się uprawnienie konkretnego podmiotu, w tym wypadku podmiot prowadzący gospodarstwo rolne będzie miał możliwość uzyskania pomocy publicznej. Przyjąć można zatem, że udzielenie dopłat nastąpi w drodze wydania decyzji administracyjnej.

Problematiczna wydaje się również kwestia właściwości organu wydającego decyzję w tym przedmiocie. Pewnej wskazówki udziela ustawodawca już w art. 3 ust. 2 u.r.z.p.p.g.r., który mówi o właściwości miejscowej dyrektora wojewódzkiego ośrodka rolniczego, takiego przepisu brak z kolei w odniesieniu do Agencji. Skoro jednak w ustawie mowa jest o „Agencji” to wydaje się, że chodzi o jej prezesa, który jest organem i korzysta z domniemania kompetencji (art. 8 ust. 1 u.a.r.m.r. w zw. z art. 10 ust. 1 u.a.r.m.r.).

Oprocentowanie kredytu restrukturyzacyjnego nie musi być stałe, może być zmienne, sposób jego wskazania opisuje art. 4 ust. 4 u.r.z.p.p.g.r. – oprocentowanie stanowi sumę stopy referencyjnej WIBOR (Warsaw Interbank Offer Rate – stopa procentowa, po jakiej banki udzielają innym bankom pożyczek, obliczona w każdy dzień roboczy ustalonej dla pożyczek na rynku międzybankowym udzielanych na okres trzech miesięcy – WIBOR 3M), zaokrąglonej do drugiego miejsca po przecinku, powiększonej o nie więcej niż trzy punkty procentowe. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przy ustalaniu wysokości oprocentowania stosuje stopę referencyjną WIBOR 3M w sposób ustalony w art. 4 ust. 5 u.r.z.p.p.g.r.

Dopłaty ARiMR do oprocentowania kredytu restrukturyzacyjnego nie oznaczają jego całkowitego sfinansowania. Dłużnik płaci bowiem 2%, a Agencja 98% oprocentowania pod warunkiem spłaty raty kredytu oraz realizacji planu restrukturyzacji przez podmiot prowadzący gospodarstwo rolne (art. 4 ust. 6 u.r.z.p.p.g.r.).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że decyzja administracyjna prezesa ARiMR o przyznaniu dopłat do oprocentowania kredytu restrukturyzacyjnego dla podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne jest władczym działaniem ze strony państwa, które tworzy uprawnienie po stronie dłużnika, a wiąże się to z transferem pieniężnych środków publicznych na sfinansowanie jego zadłużenia. Prezes Agencji nie jest uprawniony do badania planu restrukturyzacji dłużnika, jednakże posiada kompetencje do odstąpienia od finansowania oprocentowania kredytu restrukturyzacyjnego, ale tylko wtedy, gdy dłużnik nie uiszcza rat kredytowych (ustawa nie stanowi, czy chodzi o regulowanie rat przed lub w dniu ich wymagalności, czy dotyczy również rat zaległych) lub nie realizuje planu restrukturyzacji.

5. Podsumowanie

Jedną z form pomocy rolnikowi jaką jest udzielenie dopłat do oprocentowania kredytu restrukturyzacyjnego jest co do zasady słuszna i potrzebna, jednak jej konstrukcja w u.r.z.p.p.g.r. wymagałaby pewnej korekty legislacyj-

nej dotyczącej bliższego określenia dokonywanej na planie restrukturyzacyjnym prawnej formy adnotacji dyrektora WODR. Nie wydaje się, aby konieczne było przesunięcie kompetencji w zakresie przyznania dopłat do oprocentowania z ARiMR na dyrektora WODR. Czy zasadne byłoby rozwiązanie, polegające na tym, że dyrektor WODR, wydając decyzję administracyjną, a nie adnotację na planie restrukturyzacyjnym, przyznaje dłużnikowi dopłaty do oprocentowania, a ARiMR tylko te dopłaty wypłaca? Zdaje się jednak, że nie, chociaż i takie rozwiązanie można byłoby rozważyć.

W mojej ocenie, skoro ARiMR częściowo finansuje kredyt restrukturyzacyjny, to ma prawo do badania, czy stan istniejący podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne jest zgodny ze stanem postulowanym w planie restrukturyzacyjnym. Co więcej, można również rozważać, czy nie przyznać ARiMR kompetencji nadzorczych względem wykonywania przez podmiot planu restrukturyzacyjnego. W przypadku gdy Agencja stwierdzi niewłaściwe wykonywanie planu restrukturyzacyjnego, mogłaby podejmować określone działania władcze (m.in. poprzez przekazanie ksiąg rachunkowych biegłym rewidentom, czasowe przejęcie zarządu nad gospodarstwem rolnym na czas wykonania planu restrukturyzacyjnego). Skrócenie ścieżki administracyjnej przy ubieganiu się o dopłaty do oprocentowania kredytu restrukturyzacyjnego przyczyni się do zwiększenia dostępności pomocy finansowej dla rolników w kryzysie ekonomicznym. Kolejnym pozytywem wpływającym z takiego postawienia sprawy będzie możliwość uniknięcia pytań o naturę prawną wzmianki dyrektora WORD na planie restrukturyzacyjnym, która to natura nie jest jasna, bowiem ustawodawca nie wskazał charakteru tej adnotacji.

Bibliografia

- Adamus R.: *Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.
Jaworski A.: *Dopuszczalność stosowania ustawy Prawo restrukturyzacyjne do rolnika indywidualnego*. „*Studia Iuridica Agraria*” 2018, t. XVI.
Prawo rolne. Red. P. Czechowski, Warszawa 2017.
Wołowski P.: *Naczelne cele, funkcje i zasady prawa restrukturyzacyjnego*. „*Monitor Prawa Handlowego*” 2017, nr 3.
Zimmerman P.: *Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
Ustawa z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

Ustawa z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 ze zm.).

Ustawa z dnia 15.05.2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1508 ze zm.).

Ustawa z dnia 9.05.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2008 r., Nr 98, poz. 634 ze zm.).

Ustawa z dnia 9.11.2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne (Dz. U. z 2019 r., poz. 33).

Ustawa z dnia 22.10.2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2019 r., poz. 896, t.j.).

Orzecznictwo

Wyrok TK z 8.05.2019 r., K 45/16 (Dz. U. z 2019 r., poz. 897).

Wyrok NSA z 2.07.2018 r., I OSK 873/18, Legalis 185378.

Wyrok NSA z 12.01.2017 r., II GSK 3992/16, Legalis 1578216.

Wyrok NSA z 9.11.2016 r., II OSK 889/16, Legalis 1554491.

Wyrok NSA z 29.09.2017 r., II GSK 3696/15, Legalis 1694508.

Wyrok NSA z 14.05.2014 r., II GSK 946/14, Legalis 1395060.

Wyrok WSA w Poznaniu z 7.06.2017 r., IV SA/Po 1054/16, Legalis 1674597.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 10.10.2017 r., II SA/Rz 843/17, Legalis 1690910.

Wyrok WSA w Krakowie z 26.10.2017 r., I SA/Kr 460/17, Legalis 1689911.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.11.2017 r., II SA/Go 640/17, Legalis 1691338.

Wyrok WSA w Warszawie z 16.02.2011 r., II SA/Wa 1600/10, Legalis 360242.

Wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2008 r., I SA/Wa 1446/07, Legalis 271156.

Wyrok WSA w Lublinie z 3.12.2008 r., I SA/Lu 563/08, Legalis 244976.

Źródła internetowe

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/FE136489258DA0E0C12582C10039EC6D/%24File/2722.pdf>. [dostęp: 30.09.2019].

<https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/informacja-o-stratach-w-rolnictwie-spowodowanych-wystapieniem-suszy-w-2019.html>. [dostęp: 30.09.2019].

<https://www.forbes.pl/finanse/dlugi-rolnikow-w-2018-r-raport-krd-big/y1r6mbx>. [dostęp: 30.09.2019].

Wielki Słownik Języka Polskiego, https://www.wsjp.pl/index.php?id_hasla=17625&ind=0 &w_szukaj=restrukturyzacja+. [dostęp: 30.09.2019].

Rola organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego w kształtowaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa

The role of organs constituting local government units in shaping the policy
of rural development and agriculture

Summary: The history of Polish and European rural development policy and agriculture indicates that rural development is gradual, requires a lot of commitment and time. The constitutive bodies of local government units have a great importance in shaping this policy. Their tasks of rural development and agriculture are of a diverse nature, which results from the systemic position of the organs and the scope of their activity. These are tasks related to, among others with the implementation of local tax policy in rural areas, shaping the beekeeping sector or supporting the local economy of rural areas. In addition, the activities undertaken for the development of rural areas in Poland by the authorities constituting municipalities and provinces are complementary to each other. The commune council directly influences the situation of a member of a small rural community. However, the voivodship parliament is involved in creating a uniform rural policy in all rural areas of the whole country.

Keywords: local government units, rural areas, agriculture

* Dr nauk prawnych. Zespół Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej. Uniwersytet Śląski w Katowicach.

1. Wstęp

Chcąc zrozumieć problematykę polityki rozwoju obszaru wiejskiego należy wyjaśnić pojęcie obszaru wiejskiego. Na wstępie należy zaznaczyć, iż nie ma legalnej definicji tego terminu¹. W polskim i unijnym porządku prawnym istnieje wiele aktów prawnych, które posługują się tym pojęciem, jednocześnie nie definiując jego treści². Termin ten niestety nie jest jednoznaczny, ponieważ istnieje wiele kryteriów, za pomocą których moglibyśmy określić obszar wiejski³. W niniejszym artykule użyte zostanie kryterium administracyjne, które wiąże się z podziałem administracyjnym kraju na gminy wiejskie, miejskie i miejsko-wiejskie⁴. Obszary wiejskie obejmować więc będą zasadniczo gminy wiejskie i miejsko-wiejskie.

Główną rolę w kształtowaniu rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa pełnią organy stanowiące samorządu terytorialnego, przede wszystkim organy stanowiące gminy i województwa. Organy te w różny sposób wpływają na rozwój gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Wiąże się to z zasięgiem ich działania. Otóż gmina jest jednostką usytuowaną najbliżej obywatela, co znajduje odzwierciedlenie w Konstytucji⁵. To jej organy stanowiące w sposób bezpośredni wpływają na sytuację członka małej społeczności wiejskiej. Domeną samorządu województwa są natomiast działania mające wpływ na rozwój regionu. Zadania podejmowane przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, związane z rozwojem obszarów wiejskich i rolnictwa, dotyczą większej wspólnoty samorządowej, jaką jest wspólnota regionalna. Sejmik województwa swoimi działaniami nie wpływa indywidualnie na jednostkę zamieszkującą gminę wiejską czy miejsko-wiejską, ale stara się kształtować jednolitą politykę wiejską w większych regionach położonych na terenie całego kraju.

Kolejną różnicą w kształtowaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa przez organy stanowiące gminy i województwa jest charakter podejmowanych zadań. Teza ta zostanie oparta na dwóch przykładach. Otóż o zadaniach rady gminy na rzecz kształtowania podatku rolnego możemy powiedzieć,

¹ Więcej na temat obszaru wiejskiego zob. M. Krzysztofik: *Problematyka prawna pojęcia obszaru wiejskiego*. „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, tom XVI, s. 299–314.

² D. Łobos-Kotowska: *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013, s. 46.

³ Np. kryterium demograficzne (ilość ludności na określonym terytorium), ekonomiczne (źródła dochodów i rodzaje aktywności zawodowej), architektoniczne (zagospodarowanie przestrzeni) czy socjologiczne (tradycje i obyczaje).

⁴ Podział ten przyjęto zgodnie z ustaleniami Głównego Urzędu Statystycznego w Polsce, który obszary wiejskie wyodrębnił na podstawie podziału terytorialnego kraju przy użyciu identyfikatorów Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT).

⁵ Zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483) podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.

że są to zadania własne gminy⁶. Należy zaznaczyć, iż mimo, że w artykule 7 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ nie wymieniono „podatków lokalnych” jako sprawy z zakresu zadań własnych gminy, to katalog ten jest katalogiem otwartym. W związku z powyższym, zdaniem autorki, „podatek rolny”, będący jednym z „podatków lokalnych”, jest sprawą mieszczącą się w kategorii zadań własnych. To od gminy wiejskiej i miejsko-wiejskiej zależy, jaka będzie wysokość podatku rolnego i jakie fakultatywne zwolnienia dla podatników tego podatku zostaną wprowadzone. Natomiast zadania sejmiku województwa, związane z rozwojem obszarów wiejskich i rolnictwa, są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Wynika to z samych uregulowań ustawowych⁸. Zadania z zakresu administracji rządowej mają charakter zadań zleconych, tzn. takich, które zostały przekazane do wykonania. Ich treść jest i pozostaje państwowa⁹. Zadania zlecone są obowiązkowe, sejmik województwa nie może odmówić ich realizacji¹⁰. Jednostka ta realizując zadania zlecone, działa jako przedstawiciel administracji rządowej, ponieważ dokonuje czynności w imieniu tej administracji i z bezpośrednim dla niej skutkiem¹¹.

W artykule zostaną przedstawione wybrane kompetencje organów stanowiących gminy i województwa, odgrywające znaczącą rolę dla rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa. Kompetencje te określono ustawowo, zostały więc niejako obligatoryjnie „narzucone” przez ustawodawcę. Dlatego też w tym miejscu wspomnieć jedynie wypada o fakultatywnej możliwości wnioskowania przez jednostki samorządu terytorialnego o fundusze europejskie, przede wszystkim o środki z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach przyjętego na lata 2014–2020 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w Polsce. Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymać dofinansowanie na określone inwestycje. To od gminy, powiatu i województwa zależy, czy złożą wnioszek o dofinansowanie i podejmą współfinansowane działania. W ramach niniejszego artykułu podejmowane przez jednostki samorządu

⁶ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 333 ze zm.).

⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.

⁸ Przykładowo: zgodnie z art. 3b ustawy o podatku rolnym: zadania sejmiku województwa, o których mowa w art. 5 ust. 2 i art. 13b ust. 2, są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Nadmienić należy, iż artykuł ten został dodany na podstawie art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianą w podziale zadań i kompetencji administracji rządowej (Dz. U. nr 175, poz. 1462 ze zm.) i wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2006 r. Przed tym dniem zadania sejmiku województwa wykonywał wojewoda.

⁹ B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 351.

¹⁰ Zgodnie z art. 166 ust. 2 Konstytucji, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.

¹¹ A. Pośpiech-Kłak: *Zadania zlecone*. W: *Ustawy samorządowe. Komentarz*. Red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 132.

terytorialnego inwestycje na obszarach wiejskich, dofinansowane ze środków EFRROW, zostaną pominięte.

2. Kompetencje rady gminy i sejmiku województwa w zakresie podatku rolnego

2.1. Organy stanowiące gminy i województwa jako podmioty mające wpływ na zaliczenie określonej gminy/wsi do jednego z 4 okręgów podatkowych w podatku rolnym

Każda gmina oraz każde miasto w zależności od istniejących warunków ekonomicznych i produkcyjno-klimatycznych zakwalifikowane zostało do określonego okręgu podatkowego na podstawie rozporządzenia ministra finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zaliczenia gmin oraz miast do jednego z czterech okręgów podatkowych¹². Sejmik województwa na wniosek rady gminy może, po zasięgnięciu opinii izby rolniczej, w szczególnych, gospodarczo uzasadnionych wypadkach, zaliczyć niektóre „gminy” do innego okręgu podatkowego, niż zostało to określone w rozporządzeniu, jednakże nie może to spowodować zmniejszenia liczby hektarów przeliczeniowych dla tego województwa o więcej niż 1,5%¹³. Podobne uprawnienia, ale w stosunku do „wsi” ma rada gminy, która po zasięgnięciu opinii izby rolniczej może w tychże wypadkach zaliczyć niektóre „wsie” do innego okręgu podatkowego. Nie może to spowodować zmniejszenia liczby hektarów przeliczeniowych dla danej gminy o więcej niż 1,5%. Zarówno sejmik województwa, jak i rada gminy, realizując uprawnienie wynikające z analizowanego przepisu, są zobowiązani uzyskać opinię

¹² Dz. U. z 2001 r., nr 143 poz. 1614. Przykładowo: Bierań, Chełm Śląski, Jaworzno, Sławków, Psary, Siewierz to I okręg podatkowy, Będzin, Czeladź, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice – II okręg podatkowy, Bytom, Cieszyń, Jaworze, Skoczów objęte są III okręgiem podatkowym, natomiast Jeleśnia, Milówka, Ustroń, Wisła, Brenna zaliczone zostały do IV okręgu podatkowego.

¹³ Podstawę opodatkowania dla gruntów gospodarstw rolnych stanowi liczba hektarów przeliczeniowych. Gospodarstwem rolnym jest obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej. Natomiast liczba hektarów przeliczeniowych ustalona jest na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych określonych w ewidencji gruntów i budynków, a także zaliczenia do okręgu podatkowego.

izby rolniczej. Opinia ta nie jest, co należy podkreślić, wiążąca. Kompetencja organów stanowiących województwa i gminy do korygowania podziału gmin na okręgi podatkowe jest rzadko wykorzystywana w praktyce, jednak nastrocza pewnych teoretycznych trudności¹⁴.

W tym miejscu należy zastanowić się, czym na gruncie ustawy o podatku rolnym oraz rozporządzenia ministra finansów różnią się pojęcia: „gminy”, „wsi” i „miasta”. Otóż pojęcie „wsi” pojawia się w ustawie o podatku rolnym tylko w jednym artykule, tj. w omawianym art. 5 ust. 3. Nie wiadomo, czym kierował się ustawodawca, wprowadzając takie pojęcie. W odniesieniu natomiast do pojęć „gminy” oraz „miasta” stwierdzić należy, iż ustawodawca w rozporządzeniu ministra finansów przejął nazewnictwo z ustawy o podatku rolnym. W ocenie autorki zasadnym byłoby zrezygnowanie z pojęć „wsi” oraz „miasta” i wprowadzenie do ustawy o podatku rolnym podziału korzystającego z kryteriów administracyjnych, a więc podziału na gminę miejską, gminę wiejską i gminę miejsko-wiejską. Teza ta poparta jest tym, że ustawodawca w art. 3a ust. 2 wskazuje, że obowiązek podatkowy w zakresie podatku rolnego nie dotyczy gmin. Wobec powyższego możemy domniemywać, że chodzi o wszystkie rodzaje gmin, a więc zarówno o gminę wiejską, miejską i miejsko-wiejską. Nadmienić należy, iż w Polsce, według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r., istnieje 2477 gmin: 1537 gmin wiejskich, 638 gmin miejsko-wiejskich oraz 302 gminy miejskie, w tym 66 gmin będących jednocześnie miastami na prawach powiatu¹⁵. Przy wprowadzeniu takiego rozwiązania sejmik województwa mógłby decydować o zaliczeniu gminy miejskiej i miejsko-wiejskiej do innego okręgu podatkowego, a rada gminy mogłaby korygować podział na okręgi podatkowe dotyczące gmin wiejskich.

2.2. Organ stanowiący województwa jako organ decydujący o uldze w podatku rolnym związanej z terenami góorskimi i podgóorskimi

Na gruncie ustawy o podatku rolnym występują ulgi mające charakter podmiotowy lub przedmiotowy. Jedną z ulg o charakterze przedmiotowym jest ulga dla określonych klas gruntów położonych na terenach podgórkich i górskich¹⁶. Otóż podatek dla gruntów klas I, II, III, III a i III b obniża się o 30%, a podatek dla gruntów klas IV, IV a i IV b obniża się o 60%. Warunkiem koniecznym do zastosowania tej ulgi jest usytuowanie gruntów w miejscowościach, w których co najmniej 50% użytków rolnych położonych jest powyżej 350 m n.p.m. Samo więc ukształtowanie terenu, takie jak np. strome

¹⁴ L. Etel: *Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 120.

¹⁵ Źródło: <http://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx> [dostęp: 19.04.2019].

¹⁶ Art. 13b ustawy o podatku rolnym.

zbocza, urwiska, skały, rumowisko nie jest wystarczającą przesłanką do zastosowania ulgi¹⁷. Do sporządzenia wykazu owych miejscowości zobowiązany jest sejmik województwa, który dokonuje tego w formie uchwały. W związku z tym, że ustawa o podatku rolnym nie wskazuje właściwej większości dla osiągnięcia uchwały, uznać należy, iż wystarczy zwykła większość głosów¹⁸.

Ustawodawca w opisie tzw. ulgi górskiej posługuje się pojęciem „miejscowości”. Niestety jest on po raz kolejny nieprecyzyjny w nazewnictwie. Możemy jedynie domniemywać, że pojęcie „miejscowości” łączy w sobie pojęcia „miasta” oraz „wsi”, które zostały wskazane w innym artykule w ustawie o podatku rolnym¹⁹.

W tym miejscu nadmienić należy, iż sejmik województwa decyduje o konkretnej, ustawowo uregulowanej uldze w podatku rolnym, natomiast rada gminy ma możliwość wprowadzenia różnorodnych ulg, nieprzewidzianych w ustawie o podatku rolnym. Ulga ta może istnieć jedynie na obszarze gminy wiejskiej czy miejsko-wiejskiej, w której funkcjonuje rada wprowadzająca określoną ulgę²⁰. Takie rozwiązanie pozwala organowi stanowiącemu gminy na wprowadzenie ulgi dostosowanej do warunków istniejących na obszarze jej działania. Przykładowo, wprowadzenie przez radę gminy ulgi z tytułu wydatków poniesionych na przydomowe oczyszczalnie ścieków w gminie, w której brak jest oczyszczalni ścieków, pozytywnie wpłynęłoby na stan środowiska naturalnego tej gminy.

2.3. Organ stanowiący gminy mający wpływ na obniżenie stawki podatkowej w podatku rolnym

Konsekwencją podziału gruntów rolnych na grunty gospodarstwa rolnego i grunty o obszarze mniejszym niż 1 hektar lub 1 hektar przeliczeniowy jest ustalenie przez ustawodawcę dwóch stawek w podatku rolnym. Dla gruntów gospodarstwa rolnego stawka wynosi równowartość pieniężną 2,5 q żyta, natomiast dla gruntów rolnych niestanowiących gospodarstwa rolnego stosowana jest stawka wynosząca 5 q żyta. Stawki te obliczane są według średniej ceny skupu żyta za 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy. Średnia cena skupu żyta ustalana jest na podstawie komunikatu prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, który ogłaszany jest w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie do dnia

¹⁷ L. Etel: *Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz...*

¹⁸ Zgodnie z art. 19 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm.) uchwały sejmiku województwa zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

¹⁹ Zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN, miejscowość to miasto, wieś lub osada. Źródło: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/miejscowo%C5%9B%C4%87.html> [dostęp: 19.04.2019].

²⁰ Zob. art. 13e ustawy o podatku rolnym.

20 października roku poprzedzającego rok podatkowy. I tak średnia cena skupu w roku podatkowym 2017 wynosiła 52,44 zł za 1 dt²¹, w roku 2018 – 52,49 zł za 1 dt²², a w roku 2019 – 54,36 zł za 1 dt²³. Stosownie do art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym rada gminy jest uprawniona do obniżenia cen skupu żyta przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na terenie gminy. Obniżenie to może przybrać formę kwotową (np. zmniejszenie z kwoty 54,36 zł na kwotę 48,50 zł) albo procentową (np. zmniejszenie kwoty o 4%). Wskazać należy, iż rada gminy nie może uchwalić kwoty „zerowej”. Uchwała taka byłaby wówczas niezgodna z prawem. Błędem jest również obniżanie średniej ceny skupu żyta w trakcie roku podatkowego. Zgodnie z uchwałą Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr 44/2014 z dnia 7 maja 2014 r. „podatek rolny jest podatkiem rocznym. Świadczy o tym zarówno sposób określenia jego stawek, jak i przyjęte zasady jego wymiaru i poboru. Oznacza to również, że stawki tego podatku powinny być ustalane każdorazowo dla danego roku podatkowego, a ich obniżenie przez radę gminy – na podstawie uprawnienia wynikającego z art. 6 ust. 3 ustawy – dotyczy całego roku podatkowego”²⁴. Co więcej, rada gminy nie może różnicować stawki podatkowej dla określonej grupy podatników podatku rolnego²⁵. W praktyce natomiast problemem może być kwestia różnicowania wysokości cen żyta w zależności od rodzaju np. prowadzonej działalności rolniczej lub struktury upraw w gospodarstwach rolnych²⁶. Za aprobatą tej możliwości przemawia fakt, że podatek rolny jest podatkiem samorządowym, a podstawa opodatkowania oraz stawka podatkowa zależy od określonej powierzchni, rodzajów czy klasy gruntu istniejącego na obszarze danej gminy²⁷.

Podkreślić należy, iż możliwość obniżenia ceny skupu żyta przez radę gminy jest przejawem polityki podatkowej określonej gminy wiejskiej i miejsko-

²¹ Skrót „dt” oznacza decytonę – jest to jednostka miary stosowana w rolnictwie. Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 października 2016 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2017 (M.P. 2016, 993).

²² Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 października 2017 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2018 (M.P. 2017, 958).

²³ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 października 2018 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2019 (M.P. 2018, 1004).

²⁴ Legalis 1231950.

²⁵ Aktualność zachowuje wyrok NSA z dnia 10 listopada 1993 r., sygn. akt SA/Po 1697/93. Źródło: http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/sa-po-1697-93,podatki_i_inne_swiaadczenia_pieniezne_do_ktorych_maja_zastosowanie_przepisy_ordinacji_podatkowej,171a5c6.html [dostęp: 19.04.2019].

²⁶ Leonard Etel uważa, że rada gminy może różnicować stawkę podatkową. Zob. L. Etel: *Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz...*, s. 123.

²⁷ P. Borszowski, K. Stelmaszczyk: *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 413.

-wiejskiej, która dąży do urealnienia wysokości podatku na danym terenie²⁸. Jednakże obniżenie ceny skupu żyta będzie niewątpliwie korzystne dla podatników podatku rolnego, natomiast spowoduje spadek dochodów gminy, a co za tym idzie zmniejszeniu ulegną środki finansowe na wykonywanie zadań czy rozpoczęcie nowych inwestycji na obszarach wiejskich.

2.4. Organ stanowiący gminy wprowadzający pobór podatku rolnego w drodze inkasa

Ustawodawca przewiduje, że pobór podatku rolnego w odniesieniu do osób fizycznych może nastąpić w drodze inkasa²⁹. W założeniu rozwiązanie to miało uprościć i przyspieszyć pobór podatku rolnego. Należy zaznaczyć, iż wprowadzenie inkasa nie oznacza, że podatnik nie może zapłacić podatku rolnego w innych przewidzianych w ustawie formach³⁰.

Rada gminy w formie uchwały wyznacza inkasentów³¹. Inkasent musi być określony w sposób zindywidualizowany, tj. wymieniony z imienia i nazwiska lub też wskazany poprzez konkretne cechy lub pełnioną funkcję, którą w sposób niebudzący wątpliwości można utożsamić z konkretną osobą³². Rada gminy oprócz wyznaczenia inkasentów wskazuje również wysokość wynagrodzenia za inkaso. Organ stanowiący gminy ma swobodę w ustalaniu wynagrodzenia inkasentów, bowiem przepisy prawa nie wskazują ani górnej, ani dolnej granicy ich wynagrodzenia. Oczywiście wynagrodzenie to powinno być co najmniej ekwi-

²⁸ Ibidem, s. 412.

²⁹ Art. 6b ustawy o podatku rolnym. Osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej nie mają takiej możliwości. Nadmienić należy, że co do zasady podatnicy podatku rolnego, będący osobami fizycznymi, osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi, w tym spółkami nieposiadającymi osobowości prawnej, wpłacają podatek rolny w 4 ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego – do 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego, przelewem na konto lub w kasie urzędu. W przypadku, gdy kwota podatku rolnego nie przekracza 100 zł, jest on płatny jednorazowo w terminie płatności pierwszej raty. Różnica między osobami fizycznymi a osobami prawnymi i tzw. ułomnymi osobami prawnymi polega na tym, że osobom fizycznym to organ podatkowy oblicza należny podatek i wysła decyzję podatkową z kwotą do zapłaty, natomiast osoby prawne i ułomne osoby prawne same obliczają podatek, składając deklarację na podatek rolny, nie otrzymawszy decyzji podatkowej.

³⁰ Np. wpłata podatku w kasie urzędu lub przelew na rachunek bankowy wskazany w decyzji podatkowej.

³¹ Zgodnie z art. 9 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.) inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu.

³² Wyrok WSA w Szczecinie z 12.04.2018 r., I SA/Sz 129/18, Legalis 1754928. Tak samo wyrok WSA w Łodzi z 9.10.2013 r., I SA/Łd 829/13, Legalis 795189.

walentne do nakładu pracy i wartości poniesionych nakładów³³. Rada gminy nie może jednak ani wskazywać terminu wypłaty wynagrodzenia inkasentów³⁴, ani też określać terminu rozliczania się inkasentów z podatku rolnego³⁵. Ustalenie wynagrodzenia za inkaso podatków jest władczą, jednostronną czynnością z zakresu prawa podatkowego³⁶.

Wprowadzenie poboru podatku rolnego w drodze inkasenta wywołało wiele wątpliwości. Podstawowa kwestia dotyczyła tego, czy podejmująca uchwałę rada gminy, która wyznacza inkasentów, powinna uzyskać od tych podmiotów zgodę na pełnienie tej funkcji³⁷. Opinie na ten temat wśród orzecznictwa i doktryny są różne. Przychylić się natomiast należy do poglądów uznających brak konieczności uzyskiwania tejże zgody. Uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 6b ustawy o podatku rolnym nakłada bowiem na określonych nią inkasentów obowiązki wynikające z art. 9 Ordynacji podatkowej. „Na mocy takiej uchwały pomiędzy gminą i inkasentem nawiązuje się stosunek administracyjnoprawny, który jest skutecznym, bez konieczności wyrażenia zgody przez inkasenta”³⁸.

3. Sejmik województwa jako organ wpływający na populację pszczół w Polsce

Sektor pszczelarski pełni bardzo ważną rolę nie tylko dla człowieka, ale również dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich³⁹. Pszczoły miodne i pszczoły tzw. dziko żyjące odpowiedzialne są za zapylenie wielu upraw rolniczych, co powoduje wzrost ich plonów. Niestety obecnie prawie połowa gatunków pszczół zagrożona jest wyginięciem. Jednym z najpoważniejszych czynników ograniczających populację pszczół są zatrucia środkami ochrony roślin. W związku z narastającymi zagrożeniami dla dalszego funkcjonowania sektora

³³ Wyrok WSA w Rzeszowie z 23.08.2005 r., I SA/Rz 224/05, Legalis 75890.

³⁴ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z 7.02.2018 r., nr 5/251/2018, Legalis 1717161.

³⁵ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z 9.11.2016 r., nr 211/2016, Legalis 1537726.

³⁶ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z 4.02.2016 r., nr 0102-96/16, Legalis 1507689.

³⁷ P. Borszowski, K. Stelmaszczyk: *Podatki i opłaty...*, s. 424.

³⁸ Wyrok NSA z 26.08.2011 r., II GSK 820/10, Legalis 369702.

³⁹ Jak powiedział Albert Einstein: „Jeśli z Ziemi znikną pszczoły, człowiekowi pozostaną tylko cztery lata życia: nie ma pszczół, nie ma zapyłania, nie ma roślin, nie ma zwierząt, nie ma ludzi”.

pszczelarskiego w Polsce przyjęto Krajowy Program Wsparcia Pszczelarstwa⁴⁰. Program ten realizowany jest w trzyletnich cyklach. I tak na lata 2019/2020, 2020/2021 i 2021/2022 założono m.in. refundację kosztów poniesionych na: organizację szkoleń i konferencji pszczelarskich, zakup sprzętu pszczelarskiego, zakup leków warzozobójczych, zakup sprzętu wykorzystywanego do prowadzenia gospodarki wędrownej, zakup matek pszczelich czy przeprowadzenie analiz właściwości fizyko-chemicznych i analiz pyłkowych miodu.

Pszczelarstwo, jako jeden z działów rolnictwa, jest wciąż mało popularne z uwagi na problemy dotyczące wprowadzania na rynek polski produktów pszczelarskich. Ponadto młoda generacja rolników nie wybiera pszczelarstwa jako głównej formy aktywności zawodowej⁴¹. Dlaczego więc ustawodawca w Ustawie z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich⁴² wprowadza dodatkowe ograniczenia dla funkcjonowania sektora pszczelarskiego?

Otóż sejmik województwa na wniosek związku hodowców lub innego podmiotu prowadzącego księgę linii pszczół, może, w drodze uchwały, zakazać na terenie województwa lub jego części utrzymywania pszczół lub dopuścić utrzymywanie pszczół określonej linii⁴³. To zadanie sejmiku województwa jest zadaniem z zakresu administracji rządowej. Wskazać należy, iż księgi dla pszczół mogą być prowadzone dopiero po uzyskaniu zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Minister wydaje taką zgodę w drodze decyzji administracyjnej.

Wbrew pozorom, zdaniem autorki, wprowadzone ograniczenie może mieć pozytywne skutki dla polskiego sektora pszczelarskiego. Otóż sejmik województwa, decydując się na dopuszczenie na terenie określonego województwa lub jego części konkretnej linii pszczół, które nie są spotykane w innym miejscu, wspiera „rodzime” pożyteczne pszczoły⁴⁴. Tytułem przykładu wskazać należy, że uchwałą sejmiku województwa w gminach wiejskich w województwie małopolskim, tzn. w gminie Dobra i Tymbark, spijać nektar z kwiatów będą mogły wyłącznie rodzime pszczoły. W ten sposób chronione będą owady, które przystosowały się do górskich warunków⁴⁵.

⁴⁰ Krajowy Program Wsparcia Pszczelarstwa wdraża Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Środki przeznaczone na wsparcie pszczelarstwa pochodzą z budżetu unijnego (50%) i budżetu krajowego (50%).

⁴¹ K. Różański: *Prawne formy wsparcia działalności pszczelarskiej w świetle rozporządzenia 1308/2013 ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych*. „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, tom XXVI, s. 446.

⁴² Dz. U. z 2017 r., poz. 2132 ze zm.

⁴³ Art. 33 ust. 2 ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt.

⁴⁴ Pszczoły takie mogą różnić się np. wyjątkową odpornością na choroby, łagodnością, wykształconym instynktem higienicznym, długowiecznością i szybkim rozwojem.

⁴⁵ Źródło: http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,44425,17683232,Niespotykanie_dobre_pszczoły_zyskaja_specjalna_ochrone.html [dostęp: 19.04.2019].

Jednocześnie sejmik województwa może podjąć uchwałę o zakazie utrzymywania określonej linii pszczół. Celem zakazu jest dobro polskich pszczelarzy, jak również utrzymywanie czystości genetycznej hodowanych przez nich pszczół. Tak też stało się uchwałą nr V/50/12/2018 sejmiku województwa śląskiego z dnia 19 marca 2018 r., który zakazał utrzymywania pszczół syntetycznej linii Buckfast na terenie województwa śląskiego⁴⁶. W uzasadnieniu podjętej uchwały wskazano na to, że „[...] pszczoły Buckfast nie są rasą, lecz stanowią w rozumieniu ww. przepisów prawnych uzyskaną syntetycznie linię poprzez sztuczne skrzyżowanie trzech ras pszczół. Dla tej populacji pszczół nie prowadzi się ksiąg ani rejestrów hodowlanych, ponieważ matki pszczele nie spełniają wymogów określonych w art. 16 ust. 1 lub 2 ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. W związku z czym linia pszczół Buckfast pozostaje poza nadzorem hodowlanym Krajowego Centrum Hodowli Zwierząt”. Niestety rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 20 kwietnia 2018 r. stwierdzono nieważność tej uchwały⁴⁷. Wniosek do sejmiku województwa złożyły bowiem podmioty, które nie były upoważnione przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do prowadzenia ksiąg dla pszczół. Sejmik Województwa Śląskiego istotnie naruszył tym samym obowiązujące prawo, przez co stwierdzenie nieważności uchwały stało się uzasadnione i konieczne. Natomiast co w przypadku, gdyby uchwała sejmiku województwa nie została uznana za nieważną? Należałoby w tym miejscu postawić pytania otwarte: czy uchwała sejmiku województwa byłaby możliwa do wykonania? Jakich środków musiałby użyć zarząd województwa, aby egzekwować treść uchwały?

Właściwie ukształtowane uregulowania prawne pozwolą rozwijać pszczelarstwo, które posiada wartość turystyczną. Pszczelarstwo jest bowiem niewątpliwą atrakcją turystyczną dla odwiedzających obszary wiejskie. W gospodarstwach pasiecznych w całej Polsce prowadzone są warsztaty w trakcie których np. degustuje się miody, wyrabia się własnoręcznie świeczki z pszczelego wosku, odwiedza się pracownię pasieczną i wypieka miodowe pierniki. Bardzo popularne w Polsce jest gospodarstwo pasieczne Bartnik Sądecki.

4. Przewodniczący sejmiku województwa jako podmiot pośredniczący we wpisywaniu produktów rolnych na listę produktów tradycyjnych

Każdy człowiek spożywa produkty rolne. Dla mieszkańców obszarów wiejskich pełnią one dwie funkcje. Otóż, po pierwsze są środkami spożywczymi,

⁴⁶ Dz. Urz. Woj. Śl. 2018, poz. 1852.

⁴⁷ Legalis 1760211.

dzięki którym można wyżywić rodzinę, a po drugie stają się środkami towarowymi, przeznaczonymi na sprzedaż.

Nie ma jednolitej definicji produktów rolnych⁴⁸. Zgodnie z art. 47 ust. 1 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o rejestracji i ochronie oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych⁴⁹ produkty rolne, których jakość lub wyjątkowe cechy i właściwości wynikają ze stosowania tradycyjnych metod produkcji, stanowiące element dziedzictwa kulturowego regionu, w którym są wytwarzane, oraz będące elementem tożsamości społeczności lokalnej, mogą być wpisane na listę produktów tradycyjnych⁵⁰. Zgodnie z ustawą listę produktów tradycyjnych prowadzi minister właściwy do spraw rynków rolnych. I tak zestawienie produktów tradycyjnych wpisanych na listę produktów tradycyjnych, według stanu na dzień 23.11.2018 r., obejmuje łącznie w całej Polsce 1864 produkty. Najwięcej produktów pochodzi z województwa podkarpackiego (229 produkty), a najmniej z województwa warmińsko-mazurskiego (34 produkty)⁵¹. Przykładowe produkty rolne to: jabłka kraśnickie, szparagi z Janiszowa, ogórki kiszane kraśnickie, śliwka Gubinka, chrzan znad Środkowej Warty (w łaskach), papryka przytycka, stara odmiana jabłoni Königin, cieszyńska dynia, susz owocowy dębniacki, mięta pieprzowa unisławska, świnia rasy puławskiej, gęś owsiana z Bogusławic, miód ze spadzi iglastej z Harbutowic, miody z doliny rzeki Mrogi, miód z nektaru kwiatów jurajskich.

Lista produktów tradycyjnych ma na celu promocję rodzimej żywności, która wytwarzana jest tradycyjnymi metodami, bez stosowania sztucznych dodatków. Podkreślić należy, iż wpis produktu rolnego na listę produktów tradycyjnych nie

⁴⁸ Np. zgodnie z art. 2 pkt 20 Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r., poz. 106 ze zm.) przez produkty rolne rozumie się towary wymienione w załączniku nr 2 do ustawy oraz towary wytworzone z nich przez rolnika ryczałtowego z produktów pochodzących z jego własnej działalności rolniczej przy użyciu środków zwykle używanych w gospodarstwie rolnym, leśnym i rybackim.

⁴⁹ Dz. U. z 2019 r., poz. 915 ze zm. Przykładowo na szczelbu unijnym załącznik do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. UE. L. 347/671) nie definiuje produktu rolnego, lecz wskazuje listę produktów rolnych.

⁵⁰ Nadmienić należy, iż na listę produktów tradycyjnych mogą być też wpisane środki spożywcze przeznaczone do spożycia przez ludzi, o których mowa w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w załączniku I do rozporządzenia nr 1151/2012, a także napoje spirytusowe, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 110/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych oraz uchylającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89 (Dz. Urz. UE L 39 z 13.02.2008 r., s. 16 z późn. zm.), które nie są przedmiotem niniejszego artykułu.

⁵¹ Źródło: <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/lista-produktow-tradycyjnych12> [dostęp: 19.04.2019 r.].

obejmuje ochrony nazwy⁵². Co więcej, skład, którym wyróżnia się dany produkt rolny, nie jest skrywany przez producenta ze względu na to, że jest elementem dziedzictwa kulturalnego całego regionu. Wpis potwierdza po prostu, że produkt został wytworzony określoną metodą produkcji oraz za pomocą określonej receptury. Jest to niewątpliwie promocja produktu w regionie z którego pochodzi, szczególnie istotna dla obszarów wiejskich.

Warto nadmienić, że fundusze europejskie w coraz większym stopniu wspierają rozwój społeczności wiejskich. Otóż Program Rozwoju Obszarów Wiejskich przyjęty na lata 2014–2020 przewiduje działanie mające na celu inwestycję w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów. Beneficjentem tych działań może być gmina, powiat lub ich związki. Stwierdzić należy, że promocja lokalnych produktów nie tylko kształtuje tożsamość wspólnoty wiejskiej, ale również wpływa na większe zainteresowanie wśród turystów, którzy przyjeżdżają na dany teren celem konsumpcji określonego produktu, oraz stwarza pozytywny wizerunek gminy wiejskiej i miejsko-wiejskiej.

Osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej wytwarzająca produkt rolny może złożyć wniosek o wpis tego produktu na listę produktów tradycyjnych⁵³. Wniosek w formie papierowej lub na informatycznym nośniku danych składany jest do właściwego miejscowo marszałka województwa. Rola przewodniczącego sejmiku województwa sprowadza się po pierwsze do sprawdzenia wniosku pod względem formalnym, po drugie do wystąpienia do izby gospodarczej zrzeszającej podmioty wytwarzające produkty tradycyjne o wyrażenie opinii dotyczącej spełnienia ustawowych wymagań przez produkt rolny⁵⁴, po trzecie zaś do dokonania samodzielnej oceny w zakresie spełniania przez produkt rolny wymagań wynikających z art. 47 ust. 1 ustawy o rejestracji i ochro-

⁵² Tytułem przykładu można wskazać na wyrok WSA w Warszawie z 26.03.2015 r., VI SA/Wa 2743/14, w którym sąd wskazał na to, że „zastosowana przez producenta nazwa „Kiełbasa wiejska”, wprowadza konsumenta w błąd, co do charakteru produktu, sugerując, że jest to wyrób wiejski do produkcji którego zastosowano surowce pochodzenia naturalnego, a w rzeczywistości zawiera ona w swoim składzie substancje dodatkowe”, (Legalis 1765277).

⁵³ Wniosek zawiera: 1) nazwę oraz siedzibę i adres albo imię i nazwisko oraz miejsce zamieszkania i adres wnioskodawcy; 2) wskazanie adresu do korespondencji; 3) opis produktu rolnego: a) nazwę produktu rolnego, b) rodzaj produktu rolnego, c) charakterystykę produktu rolnego, d) surowce wykorzystywane do produkcji produktu rolnego, e) informacje dotyczące tradycji, pochodzenia oraz historii produktu rolnego, f) metodę produkcji, g) streszczenie informacji, o których mowa w lit. a–c i e, zawierające nie więcej niż 3000 znaków drukarskich łącznie ze spacjami.

⁵⁴ Izba gospodarcza zrzeszająca podmioty wytwarzające produkty tradycyjne ma 30 dni na wyrażenie opinii na temat spełnienia przez produkt rolny wymagań wynikających z art. 47 ust. 1 omawianej ustawy. W przypadku niewydania opinii w terminie 30 dni wymóg zasięgnięcia opinii uważa się za spełniony.

nie oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych⁵⁵.

Jeżeli produkt rolny spełnia wymagania określone w art. 47 ust. 1 w/w ustawy, to marszałek województwa przesyła ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych potwierdzoną przez siebie kopię wniosku o wpis na listę produktów tradycyjnych wraz z kopią opinii izby gospodarczej zrzeszającej podmioty wytwarzające produkty tradycyjne⁵⁶. Następnie minister po otrzymaniu dokumentów od przewodniczącego sejmiku województwa dokonuje wpisu produktu rolnego na listę produktów tradycyjnych. Natomiast jeśli produkt rolny nie spełnia wymagań wskazanych w art. 47 ust. 1, to marszałek województwa wydaje decyzję administracyjną odmawiającą przekazanie ministrowi dokumentów wskazanych powyżej, a minister wydaje decyzję administracyjną o odmowie dokonania wpisu produktu rolnego na listę. Ponadto minister ma możliwość skreślenia w drodze decyzji administracyjnej produktu rolnego z listy, w przypadku gdy nie ma możliwości wytworzenia produktu rolnego o cechach i właściwościach, które były podstawą do umieszczenia tego produktu rolnego na liście produktów tradycyjnych.

5. Podsumowanie

Zadania przewidziane w ustawie o podatku rolnym dla organu stanowiącego gminy oraz województwa nazwać należy prawotwórczymi kompetencjami podatkowymi tych organów. Właściwe podejmowanie działań w ramach przysługujących kompetencji podatkowych może przynieść jednostce samorządu terytorialnego wiele korzyści o znaczeniu fiskalnym oraz pozafiskalnym. Prawidłowo działająca struktura podatkowa na obszarach wiejskich może spowodować wzrost budżetu, a co za tym idzie możliwość podejmowania coraz to większych inwestycji, poprawę warunków życia ludności wiejskiej, a także wzrost atrakcyjności samych obszarów wiejskich. Co więcej, należałoby postulować o wprowadzenie do ustawy o podatku rolnym jednolitego nazewnictwa dotyczącego jednostek terytorialnych danego obszaru (wieś, miasto, miejscowość), które będzie spójne z podziałem administracyjnym kraju.

⁵⁵ Marszałek województwa ma możliwość wystąpienia do wnioskodawcy o uzupełnienie lub wyjaśnienie, w wyznaczonym terminie, informacji zawartych we wniosku o wpis na listę produktów tradycyjnych.

⁵⁶ W przypadku gdy izba nie wyraziła opinii w ustawowym terminie, marszałek województwa przesyła ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych jedynie kopię wniosku o wpis na listę produktów tradycyjnych.

Pszczelarstwo jako jeden z działów rolnictwa wciąż jest mało popularne wśród rolników. Rozwiązania prawne odnoszące się do tej gałęzi prawa agrarnego również nie przynoszą wymiernych korzyści. Otóż organ stanowiący województwa może zakazać na terenie województwa lub jego części utrzymywania pszczół lub dopuścić utrzymywanie pszczół określonej linii. Może tego dokonać na wniosek związku hodowców lub innego podmiotu, prowadzącego księgę linii pszczół. Dość często zdarza się, że rolnik w obawie przed podjęciem takiej uchwały i ewentualnymi jej negatywnymi konsekwencjami woli zrezygnować z hodowli pszczół na rzecz innej działalności rolniczej.

Przewodniczący sejmiku województwa jest organem pośredniczącym we wpisywaniu produktów rolnych na listę produktów tradycyjnych. Produkty tradycyjne stają się coraz bardziej popularne nie tylko wśród mieszkańców gmin wiejskich, ale również gmin miejskich. Powrót do produktów tradycyjnych wymusza zmiany w rolnictwie. Rolnicy coraz częściej rezygnują z produkcji na skalę masową na rzecz mniejszych produkcji. Rosnące zainteresowanie produktami tradycyjnymi napędza koniunkturę w innych sektorach gospodarki. Zmiany te doprowadzają do rozwoju obszarów wiejskich.

Organy stanowiące gminy i województwa to podmioty, które w kontekście rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa wzajemnie się uzupełniają. Gmina, jednostka terytorialnie najmniejsza, ale też najbardziej znająca potrzeby swoich mieszkańców, w sposób realny rozwiązuje problemy o charakterze społecznym, ekonomicznym, kulturowym i zna uwarunkowania swojego ograniczonego obszaru. Natomiast województwo to jednostka należąca do szczybla regionalnego, której zadania nastawione są na rozwój gospodarczy i cywilizacyjny większego terytorium⁵⁷. W związku z tym organy stanowiące województwa, w porównaniu do organów stanowiących gminy, mają większy zasięg oddziaływania, co powoduje, że swoimi działaniami obejmują obszary wiejskie w całej Polsce, a nie tylko konkretnie określoną gminę wiejską, czy miejsko-wiejską.

Bibliografia

- Borszowski P., Stelmaszczyk K.: *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Dolnicki B.: *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Encyklopedia samorządu terytorialnego*. Red. K. Małusecka-Daszkiewicz, B. Szmulik, Warszawa 2010.
- Etel L.: *Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2012.

⁵⁷ *Encyklopedia samorządu terytorialnego*. Red. K. Małusecka-Daszkiewicz, B. Szmulik, Warszawa 2010, s. 42.

- Łobos-Kotowska D.: *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013.
- Krzysztofik M.: *Problematyka prawna pojęcia obszaru wiejskiego*. „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, tom XVI.
- Pośpiech-Kłak A.: *Zadania zlecone. W: Ustawy samorządowe. Komentarz*. Red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.
- Różański K.: *Prawne formy wsparcia działalności pszczelarskiej w świetle rozporządzenia 1308/2013 ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych*. „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, tom XXVI.

Akty prawne

- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 października 2016 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2017 (M. P. 2016, 993).
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 października 2017 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2018 (M. P. 2017, 958).
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 października 2018 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2019 (M. P. 2018, 1004).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zaliczenia gmin oraz miast do jednego z czterech okręgów podatkowych (Dz. U. z 2001 r. nr 143, poz. 1614).
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 333 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r., poz. 106 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o rejestracji i ochronie oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 915 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 2132 ze zm.).

Orzecznictwo

- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 20.04.2018 r., Legalis 1760211.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 7.05.2014 r., nr 44/2014, Legalis 1231950.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z 4.02.2016 r., nr 0102-96/16, Legalis 1507689.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z 9.11.2016 r., nr 211/2016, Legalis 1537726.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z 7.02.2018 r., nr 5/251/2018, Legalis 1717161.
- Uchwała nr V/50/12/2018 sejmiku województwa śląskiego z 19.03.2018 r. (Dz. Urz. Woj. Śl. 2018,

poz. 1852).

Wyrok NSA z 10.11.1993 r., SA/Po 1697/93 (http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/sa-po-1697-93,podatki_i_inne_swiadczenia_pieniezne_do_ktorych_maja_zastosowanie_przepisy_ordinacji_podatkowej,171a5c6.html) [dostęp: 19.04.2019].

Wyrok NSA z 26.08.2011 r., II GSK 820/10, Legalis 369702.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 23.08.2005 r., I SA/Rz 224/05, Legalis 75890.

Wyrok WSA w Łodzi z 9.10.2013 r., I SA/Łd 829/13, Legalis 795189.

Wyrok WSA w Warszawie z 26.03.2015 r., VI SA/Wa 2743/14, Legalis 1765277.

Wyrok WSA w Szczecinie z 12.04.2018 r., I SA/Sz 129/18, Legalis 1754928.

Załącznik do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. UE. L. 347/671).

Źródła internetowe

<http://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx> [dostęp: 19.04.2019].

<https://sjp.pwn.pl/szukaj/miejscowo%C5%9B%C4%87.html> [dostęp: 19.04.2019].

http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,44425,17683232,Niespotykanie_dobre_pszczoly_zyskaja_specjalna_ochrone.html [dostęp: 19.04.2019].

<https://www.gov.pl/web/rolnictwo/lista-produktow-tradycyjnych12> [dostęp: 19.04.2019].

Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie – konieczność czy przywilej

Property insurance in agriculture – necessity or privilege

Summary: The purpose of my deliberations is to draw the attention to the critical role of property insurance in agriculture. Risk reduction and consequently greater financial stability allows more efficient use of the available funds and development of farms, increasing their innovation. Farmers omission to buy insurance and the application of passive risk reduction forms, including collection of financial reserves or avoiding obligations contracted in the form of credits, has a negative effect on agriculture. Agriculture is a type of operations of natural persons bearing a higher degree of risk. It is caused by the specific nature of agricultural production which is exposed to a number of unfavorable factors: biological, technological, price risk as well as weather or climatic conditions, which, in the era of global warming, are stronger and more frequent. A farmer is often unable to prevent the effect of events prevailing in this area of the economy. Property insurance is a broad notion, its scope includes asset insurance and civil liability insurance. There are three types of mandatory insurance. I will thus attempt to look at the balance of profits and losses concerning the decision to conclude an insurance contract in the context of the legal regulations, among others, cultivation insurance subsidies. I will determine whether insurance is a necessity or privilege, or perhaps both a necessity and a privilege.

Keywords: insurer, policyholder, injured party, farmer, Civil Liability Insurance

* Studentka IV roku prawa. Wydział Prawa i Administracji. Uniwersytet Śląski w Katowicach.

1. Uwagi ogólne

Historia ubezpieczeń wskazuje, że ubezpieczenie to instytucja, która wspomaga zarządzanie ryzykiem i wpływa na bezpieczeństwo finansowe rolników. Wiele rozwiązań i instytucji prawnych stosowanych obecnie miało swoje korzenie w prawie rzymskim. Co ciekawe w starożytnym Rzymie brakowało ubezpieczeń rolników w kształcie podobnym do obecnego¹.

Poprzednikiem znanego obecnie ubezpieczenia były towarzystwa ognio-we i miały one charakter dobrowolny. Pojawienie się pierwszych ubezpieczeń w Polsce wynikało z potrzeby zabezpieczenia majątku, głównie przed pożarem.

W 1921 r. pojawiły się pierwsze ubezpieczenia obowiązkowe, oferowane przez Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych. Większość ubezpieczeń przed 1990 r. zawierało element obowiązkowości oraz nie wymagało od rolników inicjatywy. Powstawały one z mocy prawa *ex lege*, nie było zatem potrzeby, aby rolnik cokolwiek podpisywał czy poszukiwał ofert ubezpieczeń. Także o wysokości składki decydowało państwo.

Skutki regulacji prawnej powstające, gdy państwo nadmiernie troszczy się o rolnika, są widoczne i znajdują odzwierciedlenie w statystykach. Niskie zaufanie do ubezpieczycieli i niepewność dotycząca wypłaty odszkodowań przejawiała się m.in. w spadku ilości zawieranych umów zarówno obowiązkowych, jak i dobrowolnych po 1990 r.²

Po transformacji ustrojowej, w warunkach gospodarki rynkowej, rozpoczęły funkcjonowanie na rynku nowe podmioty – ubezpieczyciele prywatni, nastawieni na zysk. Zawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego następuje obecnie z dowolnie wybranym zakładem ubezpieczeń, który posiada takowe w ofercie. Podstawą prawną jest m.in. Kodeks cywilny, a dla ubezpieczeń obowiązkowych – Ustawa z 22.05.2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 473), określająca ogólne zasady i treść ubezpieczeń obowiązkowych.

Umowę ubezpieczenia zawieraną w formie pisemnej charakteryzuje szereg cech, takich jak odpłatność, losowość, jest ona również przynajmniej jednostronnie kwalifikowana podmiotowo, co oznacza, że ubezpieczycielem jest przedsiębiorca, spełniający odpowiednie warunki. To także umowa najwyższego zaufania, w której szczególnie rolę odgrywa zasada dobrej wiary³. Ważną cechą

¹ K. Kolańczyk: *Prawo Rzymskie*, Warszawa 2001, s. 158.

² J. Pawłowska: *Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie polskim*. „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2011, nr 1 (326), s. 131–140.

³ M. Fras: *Umowa ubezpieczenia*. W: *Kodeks cywilny. Komentarz*, Tom V, *Zobowiązania. Część szczególna* (art. 765–92116). Red. M. Habdas, M. Fras, Warszawa 2018, s. 125–136.

umowy jest jej adhezyjność, ponieważ zawierana jest poprzez przyjęcie oferty zaproponowanej przez ubezpieczyciela.

Wyróżnia się następujące rodzaje ubezpieczeń obowiązkowych: ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego, ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych, ubezpieczenie OC pojazdów mechanicznych, obowiązkowe ubezpieczenie upraw (wynikające z Ustawy z dnia 7.03.2007 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich).

Rolnictwo to rodzaj działalności obciążony wyższym stopniem ryzyka⁴. **Ryzykiem nazywamy zdarzenie losowe, niepewne, negatywne i przyszłe. Obok podstawowych czynników, np. ekonomicznych, rolnictwo narażone jest na szereg innych m.in. biologicznych, technologicznych i klimatycznych, Pewne skutki ryzyka, zwłaszcza finansowe, mogą być skutecznie ograniczone za pomocą instytucji ubezpieczeń majątkowych. W wielu przypadkach rolnik nie jest w stanie zapobiec zdarzeniom powszechnie występującym w tej dziedzinie gospodarki, a jeśli już wystąpią, ma ograniczony wpływ na ich skutki. Jest to spowodowane specyfiką produkcji rolniczej.**

Oprócz ryzyka czynnikiem wpływającym na zawarcie umowy ubezpieczenia przez rolników jest przymusowy charakter w przypadku umów obowiązkowych. Dodatkowymi okolicznościami są m.in. wysokość składki, przekonanie o wypłacie lub wątpliwości dotyczące wypłaty odszkodowania, wcześniejsze doświadczenia ubezpieczeniowe oraz wyższe dotacje z budżetu państwa w razie klęski żywiołowej dla rolników ubezpieczonych.

W niniejszym opracowaniu skupię uwagę na wybranych aspektach dotyczących ubezpieczeń obowiązkowych. Czy tego typu ubezpieczenia są narzuconym przez państwo dodatkiem? A może przywilejem pełniącym wiele ważnych funkcji, pozwalającym w wyższym stopniu ustrzec się konsekwencji zdarzeń niezależnych od rolnika?

2. Ogólne regulacje prawne, które wpływają na ochronny charakter umowy ubezpieczenia

Ubezpieczenia pełnią funkcję ochronną, co oznacza, że ubezpieczony jest zabezpieczany przed ryzykiem w zamian za zapłatę składki. Kształt umowy ubezpieczenia jest konsekwencją wielu rozwiązań prawnych, warunkujących funkcjonowanie rynku ubezpieczeniowego.

⁴ M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa: *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem rolnym. W: Ubezpieczenia*. Red. W. Ronka-Chmielowiec, Warszawa 2016, s. 409–410.

Istotne są regulacje dotyczące klarownego, precyzyjnego, wyraźnego oraz konkretnego formułowania postanowień zawartych w ogólnych warunkach ubezpieczeń (OWU) z uwagi na gwarancyjny cel ubezpieczenia⁵. Zakłady ubezpieczeń często nie kwalifikowały prawidłowo zdarzeń ubezpieczeniowych powołując się na OWU. W wyniku takich działań zdarzenia, za które powinno być wypłacone świadczenie, nie były one objęte wg ubezpieczyciela umową ubezpieczenia. Ustawodawca i orzecznictwo podejmują działania przeciwdziałające zabiegom stosowanym przez zakłady ubezpieczeń, które mogłyby doprowadzić do iluzoryczności ochrony ubezpieczeniowej poprzez ograniczenie zakresu swojej odpowiedzialności⁶.

Pozytywnym zjawiskiem są rozbudowane oferty ubezpieczeń dobrowolnych, które pozwalają na rozszerzenie ochrony na inne rodzaje ryzyk, pozwalając uzupełnić umowę ubezpieczenia obowiązkowego.

Możliwość dochodzenia roszczeń przez poszkodowanego bezpośrednio od ubezpieczyciela oraz termin na rozpatrzenie wniosku o wypłatę z tytułu ubezpieczeń obowiązkowych OC działają na korzyść zarówno ubezpieczonego, jak i poszkodowanego, wpływając na szybkość rozpatrzenia sprawy.

Ponadto przepisy dotyczące właściwości sądu w sprawach o roszczenia z tytułu umów ubezpieczenia są ukształtowane w taki sposób, aby chronić stronę słabszą ekonomicznie i nie przygotowaną merytorycznie. Przepis art. 10 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej stanowi, że sądem właściwym jest sąd miejsca zamieszkania lub siedziby ubezpieczającego, ubezpieczonego lub uprawnionego z umowy ubezpieczenia. Polepsza to pozycję ubezpieczonego i pozwala na realizowanie prawa do ochrony prawnej bez dodatkowych uciążliwości w postaci przejazdów do oddalonego o setki kilometrów sądu. Przywołany przepis dotyczący właściwości sądu wynika z tego, że ubezpieczyciel dysponuje przewagą ze względu na profesjonalny charakter działalności, doświadczenie, zaplecze prawne. Sam fakt sporządzania przez niego umowy i ogólnych warunków ubezpieczenia pozwala na swobodne poruszanie się wśród meandrów prawnych. Ubezpieczony czy poszkodowany z racji incydentalnego charakteru jego kontaktów z prawem nie ma takich możliwości.

Funkcję ochronną pełni minimalna wysokość sumy gwarancyjnej ustanowiona na wysokim poziomie, jak również Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, do którego zadań należy zaspokajanie roszczeń z tytułu ubezpieczeń obowiązkowych, za szkody z OC powstałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdy rolnik nie był ubezpieczony obowiązkowym ubezpieczeniem OC

⁵ M. Serwach: *Wykładnia postanowień wyłączających lub ograniczających odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń w ubezpieczeniach majątkowych*. W: *Odpowiedzialność cywilna, Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara*. Red. M. Pyziak-Szafnicka, Kraków 2004, s. 423–437.

⁶ Zob. uchwała SN z 12.12.1997 r., III CZP 65/97.

rolników. Warto wspomnieć, że zakładowi ubezpieczeń lub UFG przysługuje roszczenie regresowe do sprawcy szkody.

Nadzór nad bezpieczeństwem finansowym i wypłacalnością ubezpieczycieli sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego. Główne funkcje nadzoru to np. funkcja licencyjna, kontrolna, regulacyjna. Dzięki takiemu ukształtowaniu systemu ubezpieczeń chronione są interesy zarówno ubezpieczających, jak i poszkodowanych. Kolejnym zabezpieczeniem dla podmiotów związanych z umową ubezpieczenia są wymogi związane z rozpoczęciem działalności oraz wymogi finansowe dla przedsiębiorstw planujących lub zajmujących się ubezpieczeniami⁷.

Przywołane wyżej uregulowania sprawiają, że ubezpieczenia są korzyścią i przywilejem, ponieważ za nimi znajduje się szereg gwarancji chroniących interes poszkodowanych, ubezpieczonych i interes społeczny⁸. Pozwalają one na skuteczne podjęcie działań w celu egzekwowania roszczeń od ubezpieczyciela.

3. Ubezpieczenie obowiązkowe odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego

Rolnicy jako jedna z wielu grup zawodowych podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej. W kontekście przymusowego charakteru umowy ubezpieczenia w doktrynie podnoszone są głosy podejmujące temat konstytucyjności tego typu rozwiązań prawnych przede wszystkim w związku z zasadą równości⁹.

Umowa zawierana jest przez osobę fizyczną posiadacza lub współposiadacza gospodarstwa rolnego z wybranym ubezpieczycielem. Ubezpieczyciel nie może odmówić zawarcia umowy, jeżeli w ramach prowadzonej działalności ubezpieczeniowej posiada takie w sprzedaży¹⁰. Gdy gospodarstwo zmienia posiadacza, prawa i obowiązki wynikające z umowy ubezpieczenia przechodzą na nabywcę, co należy ocenić jako rozwiązanie korzystne dla obu stron. Okres ochrony ubezpieczeniowej wynosi 12 miesięcy, a umowa jest automatycznie przedłużana, jeśli rolnik nie powiadomi o jej wypowiedzeniu.

⁷ https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/zezwozenia-koncesje-wpisy-do-rejestru/chce-uzyskac-zezwozenie-koncesje-wpis-do-rejestru-dzialalnosci-regulowanej54/proc_322-zezwozenie-na-wykonywanie-dzialalnosci-ubezpieczeniowej [dostęp: 30.08.2019].

⁸ D. Maśniak: *Interes społeczny, a przymus w ubezpieczeniach rolnych i ekologicznych*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, Tom XXVIII.

⁹ Ibidem, s. 4.

¹⁰ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 473).

Gospodarstwo rolne oznacza tutaj obszar użytków rolnych, gruntów pod stawami oraz sklasyfikowanych jako użytki rolne gruntów pod zabudowaniami, przekraczający łącznie powierzchnię 1,0 ha, jeżeli podlega on w całości lub części opodatkowaniu podatkiem rolnym, a także obszar takich użytków i gruntów niezależnie od jego powierzchni, jeżeli jest prowadzona na nim produkcja rolna, stanowiąca dział specjalny produkcji rolnej.

Problem stanowi zakres podmiotowy osób zobowiązanych do zawarcia umowy OC. Liczba osób zobowiązanych do zawarcia umowy ubezpieczenia jest większa niż liczba rolników prowadzących działalność rolniczą. Wynikiem takiego stanu rzeczy jest po pierwsze brak świadomości nie-rolników, iż powinni wykupić OC. Po drugie sam fakt posiadania gospodarstwa nie musi oznaczać prowadzenia na nim działalności produkcyjnej, co zmusza osoby, które prawdopodobnie nigdy z tego ubezpieczenia nie skorzystają, do zawarcia umowy. W tego rodzaju ubezpieczeniach, tj. odpowiedzialności cywilnej i budynków od zdarzeń losowych nie bada się czy posiadacz nabył odpowiednie kwalifikacje do pracy w gospodarstwie rolnym i czy zna np. zasady bhp.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych umowa ubezpieczenia obowiązkowego OC obejmuje odpowiedzialność cywilną podmiotu objętego obowiązkiem ubezpieczenia za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym oraz wynikłe z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, o ile nie sprzeciwia się to ustawie lub właściwości (naturze) danego rodzaju stosunków¹¹. Obejmuje również szkody wyrządzone umyślnie lub w wyniku rażącego niedbalstwa ubezpieczającego lub osób, za które ponosi on odpowiedzialność. Jest to odstępstwo od art. 827 § 1 k.c., dokonane zgodnie z dyspozycją przewidzianą § 2 tego artykułu¹². Odstępstwo to w pełniejszym stopniu realizuje funkcje ochrony pokrzywdzonych, którzy szybciej otrzymają należną im rekompensatę, zabezpiecza ich interesy, i w rezultacie zabezpiecza także interes społeczny.

Z rozdziału 3 przywołanej ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych wynika, że z ubezpieczenia OC rolników przysługuje odszkodowanie, jeżeli co najmniej jedna osoba z wymienionego w ustawie szerokiego kręgu podmiotów tj. rolnik, osoba pozostająca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym lub osoba pracująca w jego gospodarstwie rolnym, są obowiązani do odszkodowania za wyrządzoną szkodę, w związku z posiadaniem przez rolnika gospodarstwa rolnego, będącą następstwem śmierci, uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia bądź też utraty, zniszczenia lub uszkodzenia mienia¹³. Przez związek należy rozu-

¹¹ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 473).

¹² M. Fras: *Umowa ubezpieczenia*. W: *Kodeks cywilny...*, s. 331 i nast.

¹³ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 473).

mieć związek funkcjonalny między czynnościami, z których szkoda wynikała¹⁴, a gospodarstwem rolnym. Ciekawe w tym przypadku są orzeczenia traktujące jako czynności związane z gospodarstwem rolnym m.in. czynności wyrobu pasztetu z królika, który był hodowany w tym celu, a pasztet ten stanowił rekompensatę za pomoc w uprawie ziemi rolnika. Nie musi być to ponadto czynność dokonywana dla zysku, nie ma to dla sądu znaczenia¹⁵.

Szkoda powstała w związku z ruchem pojazdów wolnobieżnych w rozumieniu przepisów prawa o ruchu drogowym, będących w posiadaniu rolników posiadających gospodarstwo rolne, użytkowanych w związku z posiadaniem tego gospodarstwa rolnego, także jest objęta OC rolnika. Co ważne inne maszyny rolnicze, takie jak ciągniki, podlegające OC pojazdów mechanicznych, nie są brane pod uwagę.

Ochroną z OC rolnika objęci są także poszkodowani przez zwierzęta wykorzystywane w celu związanym z prawidłowym funkcjonowaniem gospodarstwa i takie zwierzęta są uważane za element gospodarstwa. Przykładem może być pies o funkcji stróżującej, wykorzystywany w pasterstwie, czy wykorzystywany w gospodarstwie rolnym użytkowo, tj. pilnujący maszyn, urządzeń rolniczych, inwentarza, plonów przed dzikimi zwierzętami oraz nieupoważnionymi osobami trzecimi jak również pies służący zapewnieniu spokoju siedliska i prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa. Każdy pies funkcjonalnie związany z gospodarstwem i służący rolnikowi stanowi element gospodarstwa rolnego¹⁶. Ochrona wynikająca z tego ubezpieczenia jest dosyć szeroka, ale nie absolutna, co wielokrotnie było podkreślane w orzecznictwie¹⁷.

Ochrona osób poszkodowanych to nadrzędny cel ubezpieczenia OC. Za takim ukształtowaniem ochrony przemawia pozycja rolnika jako sprawcy, która jest dosyć słaba, biorąc pod uwagę niebezpieczeństwo pracy i charakter działalności. Nie bez znaczenia pozostaje duże prawdopodobieństwo wyrządzenia przez rolnika szkody dotkliwej finansowo. W przypadku wystąpienia szkody może być ona druzgocąca w skutkach dla małego gospodarstwa rodzinnego. Natomiast ochronie osób poszkodowanych sprzyja szeroki krąg podmiotów objętych ubezpieczeniem OC oparty na faktycznych związkach osób z gospodarstwem, a także minimalna wysokość sumy gwarancyjnej.

Poszkodowany może dochodzić roszczeń bezpośrednio od zakładu ubezpieczeń. Ubezpieczyciel powinien niezwłocznie powiadomić ubezpieczonego rolnika o zgłoszeniu szkody przez poszkodowanego. Suma gwarancyjna nie może być niższa niż równowartość w złotych w przypadku szkód na osobie – 5 210 000 euro w odniesieniu do jednego zdarzenia, którego skutki są objęte

¹⁴ E. Kremer: *Prawo rolne*. W: *Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie*. Red. P. Czechowski, Warszawa 2017.

¹⁵ Wyrok SA w Rzeszowie z 18.03.2019 r., I ACa 779/17.

¹⁶ Uchwała SN 7 sędziów z 20.06.2017 r., III CZP 114/16 OC.

¹⁷ Np. wyrok SA w Warszawie z 19.12.2018, I ACa 1378/17.

ubezpieczeniem bez względu na liczbę poszkodowanych, w przypadku szkód w mieniu – 1 050 000 euro. Odszkodowanie powinno być wypłacone w ciągu 30 dni, licząc od dnia złożenia przez poszkodowanego zawiadomienia o szkodzie. Ustawodawca położył zatem nacisk na szybkość wypłaty i efektywność ubezpieczenia.

4. Ubezpieczenie budynków od zdarzeń losowych

Ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego zazwyczaj jest oferowane razem z ubezpieczeniem OC z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego, ponieważ ma taki sam zakres podmiotowy i ustawodawca posługuje się analogiczną definicją gospodarstwa rolnego. Jest to ubezpieczenie mienia. Budynek w świetle prawa budowlanego to obiekt budowlany o powierzchni powyżej 20 m² będący w posiadaniu rolnika, a obowiązek ubezpieczenia powstaje w momencie pokrycia dachem¹⁸. Poszkodowanemu przysługuje odszkodowanie za szkody powstałe w budynkach na skutek zdarzeń losowych w postaci: ognia, huraganu (od 24 m/s = około 86 km/h, ale ubezpieczeniem dobrowolnym można rozszerzyć zakres ubezpieczenia – np. od 50 km/h), powodzi, podtopienia, deszczu nawalnego, gradu, opadów śniegu, uderzenia pioruna, eksplozji, obsunięcia się ziemi, tąpnięcia, lawiny lub upadku statku powietrznego. Do każdego zdarzenia stworzona jest przez ubezpieczyciela definicja, zawarta w ogólnych warunkach ubezpieczeń, które są kwalifikowanym oświadczeniem woli, kształtującym umowę poza konsensem stron¹⁹. Odszkodowanie nie przysługuje natomiast od zalania czy spięcia instalacji elektrycznej. Jednak ubezpieczenie można dodatkowo uzupełnić, wykupując dobrowolne ubezpieczenie od tych ryzyk. Zgodnie z orzecznictwem ubezpieczenie budynków nie obejmuje ich wyposażenia, nawet tego na trwałe dołączonego do budynku, a tym bardziej nie obejmuje np. maszyn znajdujących się wewnątrz.

Istnieje w doktrynie wiele głosów krytycznych zarzucających brak spójności ubezpieczenia budynków od zdarzeń losowych i jego niewielką rolę²⁰. Wątpliwości budzi przede wszystkim fakt, że nie jest ono związane bezpo-

¹⁸ E. Kremer: *Prawo rolne. W: Ubezpieczenia majątkowe...*

¹⁹ M. Fras: *Umowa ubezpieczenia. W: Kodeks cywilny...*

²⁰ A. Malik: *Pojęcie budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego w rozumieniu tzw. ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. W: Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego, Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej. Red. D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko, Katowice 2018.*

średnio z procesem produkcyjnym²¹. Ponadto rolnik, otrzymując świadczenie, nie jest zobligowany do naprawienia szkody w postaci odbudowy budynku. Ubezpieczenie to jest jednak potrzebne ze względu na wartość ekonomiczną budynków oraz dlatego, że w razie uszkodzenia zabudowań koszty ich odbudowy są wysokie. Za tego typu ubezpieczeniami przemawia także ochrona interesów rolników oraz rola budynków gospodarskich. Wykorzystywane są one w celu przechowywania zbiorów oraz maszyn rolniczych w odpowiednich warunkach. Ponadto ubezpieczenie budynków to kontynuacja tradycji towarzystw ogniowych, sięgającej 1807 r.²², co także podkreśla wagę tego typu ubezpieczeń. Nasuwa się zatem pytanie, dlaczego jedynie rolnicy objęci są obowiązkowym ubezpieczeniem budynków.

5. Ubezpieczenie obowiązkowe upraw

Ubezpieczenie obowiązkowe upraw związane jest z systemem wsparcia bezpośredniego. Definicja rolnika w przypadku tego ubezpieczenia różni się od definicji używanej w ubezpieczeniach obowiązkowych wymienionych wyżej. W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1307/2013 znajduje się definicja legalna rolnika. W rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a są to osoby fizyczne lub prawne bądź grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo rolne znajduje się w UE i które prowadzą działalność rolniczą²³. Jak widać, rozporządzenie posługuje się pojęciem szeroko zakreślającym krąg podmiotów uważanych za rolników, obejmując również osoby prawne. Tak rozumiany rolnik, który uzyskał płatności bezpośrednie, jest obowiązany zawrzeć zgodnie z art. 10c ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich umowę ubezpieczenia obowiązkowego upraw 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, od co najmniej jednego

²¹ Ibidem, s. 7.

²² M. Orlicki: *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Warszawa 2011, s. 75 i n.

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. nr 347, s. 608 z późn. zm.).

z ryzyk. Wypłata odszkodowania następuje, gdy wystąpił przynajmniej minimalny procent szkody, np. Min. 8%²⁴.

Celem tego ubezpieczenia jest potrzeba ochrony dochodowości rolników oraz ochrona środków publicznych. Rolnicy otrzymują zatem dopłaty do składek z tytułu zawarcia umowy ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez: huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne. Dopłaty pochodzą z budżetu państwa, a ich poziom corocznie ustalany jest przez RM w drodze rozporządzenia. Obecnie dopłata dla rolników do należnej składki wynosi 65% jej wysokości.

Ubezpieczenie upraw pozwala na pokrycie strat, jest zatem korzystne dla rolnika, przyczyniając się do większego bezpieczeństwa i stabilizacji finansowej. Rolnik dzięki temu instrumentowi jest w stanie inwestować, podejmować ryzyko, nie musi stosować pasywnych form jego ograniczania w postaci gromadzenia rezerw. Co ważne, ubezpieczenie to związane zostało bezpośrednio z procesem produkcyjnym.

Rozwiązanie przymuszające rolników do ubezpieczenia upraw przynosi korzyści również dla budżetu państwa. Przy wydajnie funkcjonujących ubezpieczeniach nie ma potrzeby wypłacania odszkodowań dla rolników, a co za tym idzie rozwiązuje się problem poszukiwania nagle dodatkowych środków na pomoc w razie klęsk. Odpowiedzialność przejmuje wtedy sektor prywatny. Usuwa to również niepewność po stronie rolników co do wysokości i formy otrzymanej pomocy. W przypadku gdy państwo udziela pomocy, kryteria i sposób naprawienia szkody są incydentalne i zmienne. Dodatkowo pomoc państwa zmniejsza potrzebę zawierania umów ubezpieczenia i obniża świadomość ubezpieczeniową rolników, jednocześnie przyzwyczajając ich do otrzymywania symbolicznych zapomóg.

Wysokość opłaty (sankcji) obowiązującej w każdym roku kalendarzowym w przypadku niedopełnienia obowiązku ubezpieczenia upraw stanowi równowartość w złotych 2 euro od 1 ha. Jest to zatem opłata zbyt mała, by wywołać skutek w postaci przymuszenia do zawarcia umowy ubezpieczenia upraw. Niewielka rola tej sankcji wynika również z jej ukształtowania. Organem powołanym do kontroli został wójt. System kontroli ubezpieczenia upraw wykonywany przez wójta nie spełnia funkcji ze względów społecznych. W społecznościach wiejskich zazwyczaj wszyscy się znają, a wójt nie ma interesu w karaniu swoich przyszłych wyborców, zwłaszcza że sankcje są niewielkie. Ponadto niska świadomość ubezpieczeniowa i negatywne doświadczenia z zakładami ubezpieczeń często usprawiedliwiają unikanie zawierania umów ubezpieczenia obowiązkowego upraw.

²⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 2015 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2019 r., poz. 477).

6. Podsumowanie

Zaniechanie zawarcia umowy ubezpieczenia może spowodować poważne konsekwencje dla rolnika w kwestii naprawienia szkody. Kwota odszkodowania i zadośćuczynienia może przekroczyć jego możliwości finansowe. Ponadto gdy rolnik nie jest w stanie wypłacić odszkodowania lub zadośćuczynienia, poszkodowany pozostaje bez ochrony (jednak z zastrzeżeniem istnienia UFG). W przypadku ubezpieczeń upraw i zwierząt, gdy ucierpi duża grupa rolników nieubezpieczonych, np. w wyniku suszy, często obowiązek odszkodowania przerzucany jest na organy państwa. Brak stabilizacji i bezpieczeństwa będzie też czynnikiem zachowawczego postępowania, mającego na celu zminimalizowanie szkód. Unikanie podejmowania ryzyka, które rozwija gospodarstwo, działa na niekorzyść jednostkowo i w większej skali²⁵.

Ubezpieczenia pozwalają na rekompensatę finansową i mogą być elementem służącym stabilizacji dochodów. W tym przypadku ważne rozpowszechnienie ubezpieczeń, zwłaszcza ubezpieczeń upraw wśród małych gospodarstw rolnych mających ograniczone możliwości finansowe. Dlatego sankcje powinny pełnić skuteczną funkcję prewencyjną, ponieważ obecnie nie motywują one dostatecznie do zawierania umów.

Zjawiskiem negatywnym jest tendencja do zaniżania wysokości składki OC rolników, która staje się nieadekwatna do ponoszonego przez ubezpieczyciela ryzyka. Dochody ubezpieczycieli mają znaczenie, dlatego że dzięki składkom i dużej ilości umów są w stanie prawidłowo funkcjonować i ponosić odpowiedzialność finansową²⁶.

Ubezpieczenia przynoszą zdecydowanie korzyści, a korzystanie z instytucji gwarantujących bezpieczne zarządzanie ryzykiem wpływa na rozwój gospodarstw.

Bibliografia

Fras M.: *Umowa ubezpieczenia*. W: *Kodeks cywilny. Komentarz*, Tom V, *Zobowiązania. Część szczególna* (art. 765–921 16). Red. M. Habdas, M. Fras, Warszawa 2018.

²⁵ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 r. zatwierdzona w dniu 7 czerwca 2019 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli. W: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20794.pdf> [dostęp: 12.09.2019].

²⁶ Jak ubezpieczenia zmieniają Polskę i Polaków – raport o wpływie branży ubezpieczeniowej, Polska Izba Ubezpieczeń, Deloitte, Warszawa 2017. W: https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2017/12/171205_raport_wplywu_dlugi.pdf [dostęp: 13.09.2019].

- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K.: *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem rolnym*. W: *Ubezpieczenia*. Red. W. Ronka-Chmielowiec, Warszawa 2016.
- Maśniak D.: *Interes społeczny, a przymus w ubezpieczeniach rolnych i ekologicznych*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, Tom XXVIII.
- Kolańczyk K.: *Prawo Rzymskie*, Warszawa 2001.
- Kremer E.: *Prawo rolne*. W: *Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie*. Red. P. Czechowski, Warszawa 2017.
- Orlicki M.: *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Warszawa 2011.
- Pawłowska J.: *Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie polskim*. „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2011, nr 1 (326).
- Serwach M.: *Wykłady postanowień wyłączających lub ograniczających odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń w ubezpieczeniach majątkowych*. W: *Odpowiedzialność cywilna. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara*. Red. M. Pyziak-Szafnicka, Kraków 2004.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 473).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2015 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2019 r., poz. 477).

Źródła internetowe

- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 r. zatwierdzona w dniu 7 czerwca 2019 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli. W: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20794.pdf> [dostęp: 12.09.2019].
- https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/zezwozenia-koncesje-wpisy-do-rejestru/chce-uzyskac-zezwozenie-koncesje-wpis-do-rejestru-dzialalnosci-regulowanej54/proc_322-zezwozenie-na-wykonywanie-dzialalnosci-ubezpieczeniowej [dostęp: 30.08.2019].
- Jak ubezpieczenia zmieniają Polskę i Polaków – raport o wpływie branży ubezpieczeniowej*, Polska Izba Ubezpieczeń, Deloitte, Warszawa 2017. W: https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2017/12/171205_raport_wplywu_dlugi.pdf [dostęp: 13.09.2019].

Restrukturyzacja zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne jako systemowy element ochrony i wsparcia działalności rolniczej

Debt restructuring of entities running a farm as a systemic element of protection and support of agricultural activity

Summary: The subject of the article focuses around analysis of new solutions in the field of restructuring debts resulting from agricultural activity. At the beginning of the article, the author distinguishes the rules which are in the legislation. In the latter part, he carries out a thorough analysis and critical assessment of the newly introduced laws concerning the debt assessment from the debt owner and transferring it to the KOWR. While the author appreciates the reaction of the legislator, he also notices some loopholes in the proposed solutions and puts forward his own regulations to complement them and make their interpretation easier when applying them.

Keywords: preemption structuring, agricultural production, debt assumption, agricultural properties

Zagadnienie metod restrukturyzacji rolnictwa wpisuje się trwale w doktrynalny i praktyczny dyskurs dotyczący modelu, perspektyw rozwoju, szans i zagrożeń ustroju rolnictwa. Z pewnością jednak obok kreowania trwałego i wydajnego ustroju polskiego rolnictwa, będącego jednocześnie gwarancją niezależności w aspekcie produkcji żywności, a także działalnością pozwalającą utrzymać się producentom rolniczym, niezwykle istotną kwestią jest tworzenie sfer pomocy w likwidowaniu zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa

* Magister prawa. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, aplikant radcowski przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Gdańsku.

rolne. Z dniem 9 listopada 2018 roku uchwalona została ustawa o restrukturyzacji podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne. W swoich założeniach aksjologicznych, które możemy odnaleźć w uzasadnieniu do ww. ustawy¹, ale także w normach, które omawiana ustawa wprowadza do obrotu prawnego, bezsprzecznie znajdujemy próbę zatrzymania zadłużania podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, a także chęć stabilizacji i rozwoju gospodarstw rolnych. Omawiana ustawa wprowadziła trzy modele restrukturyzacji. Są nimi:

- pomoc publiczna finansowana przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Przybiera ona dwie formy. Pierwszą z nich jest finansowanie dopłat do tzw. „kredytu restrukturyzacyjnego”. Kredytu tego udziela bank w celu spłaty zadłużenia, którego źródłem jest prowadzenie działalności rolniczej. Drugą formą pomocy publicznej jest udzielenie pożyczki na sfinansowanie powstałego zadłużenia;
- pomoc publiczna rozumiana jako udzielenie przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa gwarancji zabezpieczającej spłatę kredytu restrukturyzacyjnego;
- przejęcie długu podmiotu prowadzącego działalność rolniczą przez Krajowy Ośrodek pod warunkiem przeniesienia części lub całości nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa².

Niniejsza praca ma na celu odtworzenie głównych założeń ustawodawcy, wyodrębnienie ogólnych zasad, będących zdaniem autora główną osią, zgodnie z którą należy interpretować poszczególne normy niniejszej ustawy. W szczególności analizie zostanie poddany trzeci model, proponowany przez analizowaną ustawę, tj. przejęcie długu pod warunkiem przeniesienia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.

Zgodnie z uzasadnieniem omawiana ustawa ma umożliwiać całościowe spłacenie długu powstałego w wyniku prowadzenia produkcji rolnictwa. Na samym początku rozważań należy zadać sobie pytanie, z jakiego powodu prawodawca ustanawia odrębny tryb przeprowadzania restrukturyzacji zadłużenia dla podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne. Analizując dotychczasowy kierunek zmian w dziedzinie prawa rolnego, można wysnuć wniosek, że prawodawca dąży do minimalizacji konsekwencji złego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Przyjmując za punkt wyjścia konstytucyjną zasadę bezpieczeństwa państwa, z której to interpretowana jest zasada bezpieczeństwa żywnościowego, prawodawca pragnie utworzyć strukturę zapewniającą polskim gospodarstwom rolnym stabilizację finansową, a w razie jej załamania, szybką procedurę restrukturyzacji długu. Podejmowane działania mają charakter reakcyjny, są

¹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne.

² Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne.

bowiem pochodną obecnego stanu finansowego polskich rolników. Powołując się na Krajowy Rejestr Długów, projektodawca wskazuje, że 20% zadłużonej ludności wsi to dłużnicy banków i innych instytucji finansowych³. Dalej, szukając przyczyn uprzywilejowania podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne, warto wskazać na charakter prowadzonej działalności. Zgodnie z analizą zaprezentowaną przez Biuro Analiz Sejmowych działalność rolnicza jest nacechowana znacznym ryzykiem, powodowanym przez czynniki losowe. Zniszczenie się owego ryzyka powoduje spadek wydajności produkcji rolniczej, co ma bezpośredni wpływ na dochody i sytuację producentów rolnych w stosunku do swoich wierzycieli⁴. Zarówno w uzasadnieniu rządowym, jak i analizie Biura zaakcentowany jest fakt, że na podstawie omawianej ustawy wartość długu, który zostanie poddany restrukturyzacji, nie ulega zmianie. Restrukturyzacja długu nie wpływa negatywnie na interesy wierzycieli podmiotu prowadzącego działalność rolniczą. Okoliczność ta niewątpliwie wpływa na wiarygodność producentów rolnych w ich kontaktach z kontrahentami. Oprócz tego ów fakt skutkuje brakiem konieczności wymogu zgody wierzyciela na dokonanie restrukturyzacji zadłużenia.

Omawiana ustawa analizowana być musi właśnie pod kątem prakseologicznych przesłanek, jakimi są niezależność żywnościowa, stabilizacja i rozwój produkcji rolniczej. Pomimo iż zakres podmiotowy ustawy nie dotyczy tylko gospodarstw o charakterze rodzinnym, należy w niej doszukiwać się realizacji normy programowej wynikającej z artykułu 23 konstytucji⁵. Zgodnie z poglądami doktryny prawa konstytucyjnego⁶ ww. norma w swoim charakterze ochronnym zakazuje uchwalania takich aktów prawnych, które choćby pośrednio mogą wpływać niekorzystnie na gospodarstwa rodzinne. Co więcej, nowe ustawodawstwo wspierające gospodarstwa rodzinne nie może ograniczać się tylko do samej gałęzi prawa rolnego, ale dotyczyć musi także gałęzi chociażby bezpośrednio związanych z prowadzeniem działalności rolniczej.

Rozważania dotyczące restrukturyzacji długów powstałych w wyniku prowadzenia działalności rolniczej należy rozpocząć od wyodrębnienia podmiotu, który na gruncie wspomnianej ustawy może stać się adresatem wprowadzonych rozwiązań.

Na gruncie Ustawy z dnia 9 listopada 2018 roku o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne podmiotem takim jest:

- osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną;

³ Uzasadnienie rządowego projektu...

⁴ Druk sejmowy nr 2722: ocena skutków regulacji rządowego projektu ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, Warszawa 11.09.2018 r.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

⁶ M. Safjan, L. Bosek: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

- osoba, której miejsce zamieszkania bądź siedziba zlokalizowana jest na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;
- osoba, która jest właścicielem gospodarstwa rolnego – rozumianego zgodnie z definicją legalną przytoczoną w ustawie o podatku rolnym⁷;
- osoba będąca małym, średnim, dużym przedsiębiorcą w rozumieniu załącznika I do rozporządzenia Komisji UE nr 702/2014;
- osoba, która co najmniej od trzech lat prowadzi działalność rolniczą w gospodarstwie rolniczym. Termin trzech lat jest naliczany od momentu powstania w stosunku do podmiotu obowiązku podatkowego w zakresie podatku rolnego. Przedmiot tego podatku – grunty rolne – musi wchodzić w skład wzmiankowanego gospodarstwa rolnego. Wyjaśniając termin działalności rolniczej, ustawodawca ponownie odwołuje się do ustawy o podatku rolnym;
- podmiot, który jest niewypłacalny – zgodnie z prawem upadłościowym oznacza to, że utracił zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych. W stosunku do osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym inna ustawa przyznaje zdolność prawną, stan niewypłacalności występuje również, gdy jego zobowiązania pieniężne przekraczają wartość majątku podmiotu, a stan ten utrzymuje się przez okres dłuższy niż dwadzieścia cztery miesiące⁸. Kryterium to zawiera w sobie alternatywę. Zgodnie z punktem 6 podmiotem podlegającym restrukturyzacji może być również podmiot zagrożony niewypłacalnością zgodnie z Ustawą z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne⁹.

Wpisanie się w powyższe kryteria daje status podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne, który może zostać objęty restrukturyzacją długu powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej. Mając powyższe na uwadze, zdaniem autora należy wyodrębnić pierwszą z zasad ustawy. Jest to zasada partykularyzmu. Jej nazwa nie jest oczywista, dlatego należy podkreślić, iż ta zasada ma na celu ukazanie adresata rozwiązań implikowanych wprowadzeniem niniejszej ustawy. Są one skierowane do konkretnie wyodrębnionej grupy, która prowadząc działalność rolniczą, nie jest w stanie uregulować swoich zobowiązań. Nazwa ta pomija wierzycieli podmiotów objętych restrukturyzacją, gdyż są oni jedynie pośrednimi adresatami tej ustawy. Zasada przewiduje wyjątki – pomimo spełnienia wymienionych kryteriów ustawy nie stosuje się do gospodarstw rolnych będących w stanie upadłości lub likwidacji, a także w stosunku do tych podmiotów, które już są objęte restrukturyzacją zgodnie z Ustawą z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne.

Zasadą o fundamentalnym znaczeniu dla wprowadzonych nowych norm jest zasada dobrowolności. Art. 1 ust. 2 ustawy o restrukturyzacji zadłuże-

⁷ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym.

⁸ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe.

⁹ Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne.

nia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne stanowi, iż „Restrukturyzacją można objąć długi”. Nadto zauważyć należy, iż zainicjowanie postępowania pomocowego musi odbyć się na wniosek podmiotu. Nie ma więc tu miejsca na ingerencję organów państwa. W opinii autora to ta zasada w największym stopniu będzie odzwierciedlała sposób, w jaki ustawa odpowiada wymaganiom i rzeczywistym potrzebom podmiotów zadłużonych. Znaczenie tej zasady nie zamyka się jedynie w wymiarze normatywnym, ale przede wszystkim obejmować będzie okoliczność, ile z podmiotów uprawnionych do skorzystania z tego uprawnienia faktycznie z niego skorzysta.

Zasadą niejako pochodną od zasady dobrowolności jest zasada fakultatywności. To wybrany podmiot ma za zadanie wskazać taką drogę przeprowadzenia restrukturyzacji, która mu odpowiada, oraz która zapewni zaspokojenie wierzyciela. Zasada ta ma jednak również drugą sferę oddziaływania. Dotyczy ona wierzycieli. Zadłużenia podmiotów prowadzących działalność rolniczą powstają w stosunku do różnych podmiotów prawa. Jak już wyżej wspomniano, znaczny procent tego zadłużenia powstaje w stosunku do banków oraz innych instytucji finansowych. Nie można jednak nie włączyć w zbiór potencjalnych wierzycieli Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Stwierdzić należy, że sytuacje, w których to KOWR będzie jedynym albo większościowym wierzycielem, są częste. W tej perspektywie zasada fakultatywności realizuje się poprzez działanie wierzyciela. Krajowy Ośrodek, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2017 roku, może odroczyć termin zapłaty lub rozłożyć na raty należności wymagalne, których Krajowy Ośrodek jest wierzycielem¹⁰. Skorzystanie z tej opcji warunkowane jest gwałtownym załamaniem rynku zbytu lub gwałtownym spadkiem cen produktów wytwarzanych w gospodarstwie dłużnika. Paragraf pierwszy wzmiankowanego rozporządzenia zawiera alternatywę. Drugą możliwością dającą podstawę faktyczną do odroczenia terminu spłaty bądź rozłożenia na raty należności jest nieostry termin, w którym mowa o „innych nadzwyczajnych zjawiskach gospodarczych lub wydarzeniach losowych”. Ich skutkiem jest takie pogorszenie sytuacji płatniczej, które uniemożliwia terminową spłatę należności względem Krajowego Ośrodka, a których to zjawisk i wydarzeń dłużnik nie był w stanie przewidzieć. Krajowy Ośrodek jako wierzyciel ma więc szereg możliwości wyprowadzenia dłużnika prowadzącego działalność rolną ze stanu zadłużenia. Niektóre z nich zależą od inicjatywy samego dłużnika. Jednak rolą Krajowego Ośrodka jako agencji państwowej, której jednym z podstawowych zadań jest opracowywanie i upowszechnianie informacji związanych z realizacją mechanizmów aktywnej polityki rolnej na rynkach produktów rolnych i żywnościowych, jest wskazanie

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz trybu postępowania w tych sprawach.

tej drogi i możliwości, która w konkretnej sytuacji prawno-faktycznej będzie dla zadłużonego podmiotu jak najbardziej korzystna.

Rozporządzenie wzmiankowane jest przez autora w celu ukazania pewnej spójności systemowej. Tworzy się swoiste metody pomocy, reakcji na skutki wszelkich zjawisk, które są czynnikiem kształtującym ryzyko w produkcji rolniczej. Owa reakcja jest nakierowana właśnie na likwidację zadłużenia tak ważnej dziedziny gospodarki krajowej jaką jest produkcja rolna. Dlatego, biorąc pod uwagę holistyczny układ aktów prawnych, poczynwszy od konstytucji przez rozporządzenia unijne, opisywaną ustawę, aż po rozporządzenia wykonawcze oraz interpretując je przez prakseologiczne przesłanki wskazane w uzasadnieniu do projektu, zdaniem autora należy wydzielić zasadę celowości.

Powyższy zbiór zasad ma dwojaki charakter. Wyodrębniając zasady, autor miał na celu usystematyzowanie i uwypuklenie tych elementów ustawy, które, jego zdaniem, nadają normom ustawy odpowiedni kierunek w stosunku do adresatów. Oprócz tego jednak zasady owe będą służyły jako przesłanki interpretacyjne w sytuacjach, gdy w stosowaniu ustawy pojawiają się rozbieżności albo gdy jednoznaczna subsumpcja okaże się niemożliwa.

Tak wyodrębnione zasady są fundamentem dla trzech proponowanych rozwiązań restrukturyzacji długu.

Temat przejścia długu w debacie nad ustawą wywoływał skrajne emocje. Świadczyć o tym może choćby lista zarzutów, według których niniejsze rozwiązanie jest próbą ponownej nacjonalizacji ziemi rolnej w Polsce. Nie popadając w tak radykalne nurty przeciwników proponowanego rozwiązania, autor wykaże dostrzeżone wady i zalety wspomnianej instytucji.

Zgodnie z artykułem 7 ustawy o restrukturyzacji¹¹ Krajowy Ośrodek przejmuje dług powstały w związku z prowadzeniem działalności rolniczej pod warunkiem przeniesienia własności całości lub części nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez zadłużony podmiot na rzecz Skarbu Państwa. Następuje tutaj wyjątek od zasady, bowiem takie przeniesienie długu wymaga zgody wierzycieli.

Wspomniany artykuł wprowadza bardzo szybką drogę postępowania w sprawie przejścia długu. Ustawa oddaje inicjatywę dłużnikowi, jednakże przewiduje, iż modelowe postępowanie w sprawie przejścia długu będzie wynosiło sto dwadzieścia dni. Tak szybki proces powoduje, że opisywany model restrukturyzacji długu jest niezwykle atrakcyjny dla dłużnika. Oczywiście wspomniane terminy mogą być zachowane jedynie w przypadku, kiedy to podmiot zainteresowany dochowa staranności w złożeniu wniosku. Wniosek inicjujący postępowanie zawierać musi poniższe informacje:

- dane identyfikujące podmiot (imię, nazwisko, miejsce zamieszkania albo nazwa wraz z siedzibą osoby prawnej bądź jednostki organizacyjnej);

¹¹ Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji...

- wykaz długów podmiotu, które powstały w związku z prowadzeniem działalności rolniczej, kwota tegoż zadłużenia aktualna na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku;
- dane dotyczące nieruchomości rolnych, do których podmiot posiada tytuł prawny, wraz z okazaniem tego tytułu.

Oprócz tego do wniosku należy dołączyć kopie dokumentów potwierdzających tytuł prawny do wskazanych nieruchomości, dokumenty potwierdzające kwotę zadłużenia, operat szacunkowy określający wartość nieruchomości rolnej, a także oświadczenie podmiotu, że nie toczy się w stosunku do niego postępowanie restrukturyzacyjne w myśl ustawy Prawo restrukturyzacyjne.

Jeżeli wniosek nie spełnia wskazanych wymagań, pozostawia się go bez rozpoznania. Umowa o przejęcie długu jest zawierana w terminie sześćdziesięciu dni od dnia złożenia wniosku. W związku z tym terminem może powstać problem co do konsekwencji braku jego dotrzymania przez Krajowy Ośrodek. *Prima facie* ustawa przenosi unormowania Kodeksu cywilnego o przejęciu długu, modyfikując jedynie kwestie uzyskania zgody wierzyciela na dokonanie przeniesienia. Wszelkie uchybienia po stronie Krajowego Ośrodka i naprawienie szkód powstałych w związku z nimi musiałyby być zatem przedmiotem postępowania sądowego przed sądem powszechnym. Stwarza to przede wszystkim kłopoty związane ze zwiększeniem kwoty należności w czasie przekraczającym ustawowe sześćdziesiąt dni na przystąpienie do umowy. Nadto ustawa wprowadza normę delegacji o subsydiarnym stosowaniu przepisów Kodeksu cywilnego w kwestiach nieuregulowanych pomiędzy przejemcą, czyli Krajowym Ośrodkiem, a dłużnikiem. Nie wprowadza jednak postępowania administracyjnego w kwestii dotyczącej przejęcia długu. Rozumienie niniejszej instytucji przez pryzmat Kodeksu cywilnego stoi w sprzeczności z wykładnią systemową oraz teleologiczną nie tylko omawianego przepisu, ale i całej ustawy. Konstrukcja instytucji oraz stosunek prawny powstały w wyniku jej stosowania bez wątpienia zawiera w sobie podrzędność podmiotu, jakim jest dłużnik, i nadrzędność podmiotu, jakim jest Krajowy Ośrodek. Fakt, iż przy realizacji uprawnień wynikłych z wprowadzonego modelu restrukturyzacji stosuje się mechanizmy charakterystyczne dla gałęzi prawa cywilnego w żaden sposób nie przesądza o charakterze stosunku prawnego powstałego między dłużnikiem a Krajowym Ośrodkiem. Spełnienie przez dłużnika wymienionych kryteriów powoduje przyznanie mu atrybutu bycia uprawnionym do skorzystania z przejęcia długu jako jednego ze sposobów na dokonanie restrukturyzacji długu. Krajowy Ośrodek bada jedynie formalną stronę złożenia wniosku, a jego działanie jest tylko reakcją na wystąpienie pozytywnych przesłanek ustawy i na brak wystąpienia przesłanek negatywnych. W tej perspektywie słusznym wydaje się dopuszczenie dłużnika do skorzystania z takich instytucji administracyjno-procesowych, jakimi są ponaglenie oraz skarga na bezczynność organu. Należy wówczas przyznać, iż ciąg czynności od złożenia wniosku po przeniesienie własności nieru-

chomości na rzecz Krajowego Ośrodka jest postępowaniem administracyjnym. Wówczas proponowany postulat interpretacyjny nie będzie stać w opozycji do poglądów doktryny, które jednoznacznie przyjmują, że wymogiem *sine qua non* złożenia skargi na bezczynność organu jest toczenie się w danej sprawie postępowania administracyjnego¹².

Pozostałymi wymogami warunkującymi skorzystanie z instytucji przejęcia długu są:

- 1) zgoda wierzyciela;
- 2) przeniesienie tytułu własności nieruchomości, która wchodzi w skład gospodarstwa rolnego;
- 3) okoliczność, zgodnie z którą przejęty dług nie może być większy niż wartość nieruchomości rolnej, której własność zostaje przeniesiona na Skarb Państwa, pomniejszona o wysokość sumy hipoteki ustanowionej na tej nieruchomości.

Problematiczne jest dokonanie jednoznacznej oceny wymogu zgody wierzycieli. Przejęcie długu na gruncie Kodeksu cywilnego również wymaga udzielenia zgody na przejęcie długu przez wierzyciela. Jednak w związku z brakiem udzielenia takiej zgody dochodzi do bezskuteczności przejęcia długu, a zgodnie z poglądem części doktryny następuje konwersja na umowę z art. 392 k.c. Na gruncie omawianej ustawy brak przedłożenia zgody wierzycieli powoduje, że Krajowy Ośrodek odstępuje od umowy. Konieczna jest tu więc współpraca i obopólne chęci zarówno ze strony dłużnika, jak i wierzyciela. Może to powodować pewne kłopoty, zważywszy na fakt, że relacje pomiędzy dłużnikiem a wierzycielem niejednokrotnie uniemożliwiają podjęcie jakiejkolwiek współpracy. Skądinąd jest to sytuacja pożądana dla wierzyciela. Przejęcie długu stwarza dla wierzyciela gwarancję, że jego należność zostanie wyegzekwowana. Elementem, który nie został w ustawie poruszony, jest sposób zaspokajania wierzycieli. Oprócz wyrażenia zgody na przejęcie długu wierzyciel nie uczestniczy w postępowaniu. W odróżnieniu więc od relacji przejemca-dłużnik, pomiędzy wierzycielem a Krajowym Ośrodkiem jako nowym dłużnikiem dochodzi do powstania stosunku cywilnoprawnego. Należy więc stwierdzić, że przejęcie długu na gruncie omawianej ustawy nie może być traktowane jako uznanie długu. Krajowemu Ośrodkowi przysługują zarzuty przejemcy zgodnie z art. 521 Kodeksu cywilnego.

Drugi element nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Przenoszona nieruchomość musi być częścią gospodarstwa rolnego, którego to prowadzenie doprowadziło do powstania długu. Nie musi więc być to nieruchomość, która „przyniosła straty” w wyniku gospodarowania.

Czy można stwierdzić na gruncie przytoczonej analizy, że Krajowy Ośrodek w imieniu Skarbu Państwa dokonuje przejęcia ziemi w zamian za pomoc produ-

¹² *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz.* Red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.

centom rolnym? Czy może należy przyznać rację głosom, które w proponowanych rozwiązaniach widzą ukrytą nacjonalizację produkcji rolnej? Odpowiadając na zadane pytania, jeszcze raz trzeba się zwrócić do ustawy o ukształtowaniu ustroju rolnego. Pomimo wprowadzenia tam nowego podmiotu – rolnika indywidualnego – a także ograniczenia zbywania i nabywania nieruchomości rolnych, ustawa ta w żaden sposób nie przesądza o ustroju rolnym w naszym państwie. Analizując akty prawne dotyczące tego zagadnienia, trudno określić, czy prawodawca obecnie sprzyja modelowi własnościowemu, w którym to produkcja rolna prowadzona jest w małych gospodarstwach na nieruchomościach rolnych stanowiących własność producenta, czy też może bardziej sprzyja modelowi dzierżawy. Dlatego przejęcie długu wraz z przeniesieniem własności nie może być traktowane jako komasowanie ziemi rolnej w przygotowaniu do nacjonalizacji lub quasi-nacjonalizacji produkcji rolnej. Artykuł 7 ust. 14 ustawy o restrukturyzacji wprowadza zasadę, że dotychczasowy właściciel nieruchomości rolnej, która w wyniku przejęcia długu weszła w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ma pierwszeństwo do:

- 1) dzierżawy tej nieruchomości;
- 2) dzierżawy tej nieruchomości z zapewnieniem dzierżawcy prawa kupna przedmiotu dzierżawy najpóźniej z upływem okresu, na jaki została zawarta umowa dzierżawy;
- 3) nabycia tej nieruchomości po upływie co najmniej pięciu lat od dnia przeniesienia na rzecz Skarbu Państwa własności tej nieruchomości rolnej.

Oprócz tego nieruchomość taka nie może być zbyta przed upływem dwudziestu lat. Państwo nie dąży więc tylko do skupu nieruchomości rolnych, ale stwarza również sfery oddziaływania na producentów rolniczych. W pierwszej sferze likwiduje powstałe zadłużenie, niejako dając producentowi rolnemu *carte blanche*. Potencjalni kontrahenci współpracujący z producentami rolnymi mają podstawę do wzrostu zaufania i wzmożonej współpracy z rolnikami. W dalszej sferze ustawa, dając pierwszeństwo dawnemu dłużnikowi, niejako stymuluje go do podjęcia na nowo działalności produkcyjnej. Na drodze zwyczajnego egzekwowania należności, tzn. na drodze sądowej, potencjalny dłużnik nie miałby środków do podjęcia pracy, a w sferze mentalnej, pomny niechcianych doświadczeń związanych z procesem sądowym i egzekucją majątku, niechętnie wracałby do produkcji rolnej. Wprowadzone rozwiązania mają więc charakter gwarancyjny, nakierowane są również na sytuację dawnego dłużnika po restrukturyzacji jego długu.

Jednoznaczna ocena rozwiązań zaproponowanych przez ustawę o restrukturyzacji nie jest na chwilę obecną możliwa. Uznać należy, że ustawa wpisuje się w krąg aktów prawnych systemowo wspomagających, chroniących i inwestujących w szeroko pojęty sektor rolny. Instytucja przejęcia długu zawarta w artykule siódmym jest rozwiązaniem, które ma szanse zaspokoić pokładane w nim oczekiwania zarówno w dziedzinie restrukturyzacji długów, jak i ponownej aktywi-

zacji producentów rolnych. Ustawa ta jednak nie jest wolna od wad. W ocenie autora problemów interpretacyjnych może nastroczać sama relacja pomiędzy dłużnikiem a przejemcą długu. Jak już wcześniej zostało wskazane, pozostawienie tej relacji w sferze Kodeksu cywilnego oraz odarcie jej z możliwości użycia instytucji dyscyplinujących może powodować, iż proponowane rozwiązania pomimo znacznego potencjału w praktyce nie przyniosą oczekiwanych skutków. Osiągnięcie prakseologicznych przesłanek, które kierują niniejszą ustawą, będzie możliwe dzięki idealnemu współgraniu dostępnych środków przeznaczonych na cele restrukturyzacyjne, sprawnej kadry perfekcyjnie wypełniającej założenia ustawy oraz skłonnych do współpracy producentów rolnych. To efekty funkcjonowania ustawy pokażą, czy był to akt prawny faktycznie kreujący nową sferę pomocy dla produkcji rolnej, czy też nic nie wnosząca pomyłka legislacyjna.

Bibliografia

Safjan M., Bosek L.: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz trybu postępowania w tych sprawach.
 Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe.
 Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne.
 Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne.

Inne

Druk sejmowy nr 2722: ocena skutków regulacji rządowego projektu ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, Warszawa 11.09.2018 r.
 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, 16.02.2016 r.

Winkulacja ustawowa w spółkach akcyjnych prawa rolnego

Legal restriction of the acquisition of shares of companies which are holders of lands

Summary: The article attempts to shed light on agricultural policy law according to sales of the shares of joint-stock companies which are holders of lands. Free movement of capital and free markets should always be guaranteed, because of being a guiding principle in establishing democracy. Whereas whole freedoms needed to be limited ahead of potential conflicts between another goods. Land transitions and protecting empowers States to set restrictions if only they have been empowered in public interest ex. prevent speculations and land grabbing. Notwithstanding these current regulations which is in force in Poland shouldn't gain a land policy which is protecting a land.

Keywords: agricultural policy law, lands, joint-stock company, sales of shares, land grabbing

1. *Ratio legis* winkulacji ustawowej akcji

Spółki prawa handlowego stanowią jedną z form prowadzenia działalności gospodarczej. Forma ta jednak nie jest powszechną w działalności rolniczej przez wzgląd na szereg następstw prawnych związanych z uprzywilejowaną pozycją rolnika indywidualnego¹. Wybór optymalnej formy organizacyjno-prawnej dla prowadzonej działalności gospodarczej stanowi jeden z elementów składających

* Magister prawa. Wydział Prawa i Administracji. Uniwersytet Śląski w Katowicach. Aplikant adwokacki przy ORA w Bielsku-Białej.

¹ D. Łobos-Kotowska: *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006, s. 125 i n.

się na jej powodzenie. Na etapie tworzenia spółek kapitałowych wspólnicy podejmują decyzję o wysokości kapitału zakładowego oraz wkładów wnoszonych na jego pokrycie. Zarówno wspólnicy spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, jak i akcjonariusze spółek akcyjnych upoważnieni są do wnoszenia w formie aportu prawa własności, w tym własności nieruchomości, nie wyłączając nieruchomości rolnych. Jednak Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw² gruntownie znowelizowała Ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, wprowadzając zupełnie nowe zasady nabywania gruntów rolnych. Nowelizacja ta wpłynęła na funkcjonowanie spółek handlowych poprzez wprowadzenie dotychczas nieznanych ograniczeń wynikających z posiadania przez spółkę statusu właściciela nieruchomości rolnej oraz szeregu następstw z tym związanych. Ograniczenia te wpływają na zasadnicze kwestie dotyczące funkcjonowania spółki, w tym na dopuszczalność wnoszenia aportu w postaci nieruchomości rolnej oraz zbywania akcji w spółkach. W świetle obecnego brzmienia art. 2a ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej. Wyjątki ustawowe nie dotyczą spółek prawa handlowego co do zasady, a więc wyłącznym sposobem nabycia nieruchomości rolnej przez spółkę jest nabycie za zgodą dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

2. Ograniczenia zbywalności tytułów uczestnictwa w spółkach kapitałowych

Winkulowanie tytułów uczestnictwa w spółce akcyjnej przewidziane jest w Kodeksie spółek handlowych w postaci ograniczeń ustawowych³, statutowych⁴ lub umownych⁵ tj. skutecznych *inter partes*. Zbywalność uznawana jest za immanentną cechę tych praw, co wynika z ogólnej zasady polskiego systemu prawa

² Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 2016 r., poz. 585).

³ Art. 16 oraz 336, 356 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2019 r., poz. 505) zwaną dalej: Kodeks spółek handlowych, KSH, szerzej: A. Kidyba: *Komentarz do art. 16. W: Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*. Red. A. Kidyba. LEX/El. 2019; A. Kidyba, *Komentarz do art. 336 oraz komentarz do art. 356. W: Komentarz aktualizowany do art. 301–663 Kodeksu spółek handlowych*. Red. A. Kidyba. LEX/El. 2019.

⁴ Art. 337 KSH, szerzej: A. Kidyba, *Komentarz do art. 337. W: Komentarz...*

⁵ A. Kidyba: *Komentarz do art. 338...*

prywatnego⁶, jaką jest zasada przenoszalności praw (art. 140, 509 Kodeksu cywilnego⁷). Przywołana ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. przepisem art. 3a wprowadza nowe ograniczenie w zakresie rozporządzalności prawami udziałowymi w spółkach kapitałowych⁸. Przez wzgląd na fakt, że zbywalność praw udziałowych stanowi jedno z uniwersalnych kryteriów definicyjnych spółki kapitałowej⁹, wszelkie ograniczenia co do zbywalności stanowią wyjątek¹⁰. Wyjątek ten wymaga rozstrzygnięcia kolizji wartości, jakimi są z jednej strony możliwość wystąpienia akcjonariusza ze spółki, z drugiej zaś przewidywalność i stabilność składu wspólniczego¹¹. Przywołana regulacja przyznaje Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa, działającemu na rzecz Skarbu Państwa, prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej. Uprawnienie to przysługuje Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa bez względu na wielkość zbywanych praw udziałowych. Mając na uwadze fakt, że zgodnie z art. 308 § 2 Kodeksu spółek handlowych wartość nominalna akcji nie może być niższa niż 1 grosz, może okazać się, że wykonywanie tego prawa będzie miało miejsce w przypadku zbywania akcji mających niewielką wartość w ramach kapitału zakładowego. Ponadto spółka straci możliwość wpływu na to, kto jest uprawniony z tytułu akcji, a osoby te mają prawo współdecydowania w kwestiach najważniejszych dla spółki¹². Oprócz tego podkreślenia wymaga zasada zawarta w art. 20 Kodeksu spółek handlowych, w myśl której akcjonariusze spółki kapitałowej, powinni być traktowani jednakowo w takich samych okolicznościach. Może również okazać się, że nieruchomość rolna, którą dysponuje spółka, stanowi niewielki udział w kapitale zakładowym, względnie spółka nie ma świadomości, że posiadana przez nią nieruchomość ma status nieruchomości rolnej, gdyż nieruchomość ta nie jest przez spółkę wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej, bądź jej

⁶ K. Zawada. W: *Prawo Zobowiązań – część Ogólna, System prawa Prywatnego, tom. 6.* Red. A. Olejniczak, Warszawa 2018, s. 1396.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, dalej: KC.

⁸ A. Radwan: *Z problematyki ograniczeń zbywalności udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością.* W: *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Andrzeja Kocha.* Red. A. Olejniczak, M. Orlicki, J. Pokrzywniak. Poznań 2017, s. 409–443.

⁹ R.L. Kwaśnicki: *Zakres autonomii woli w kształtowaniu ograniczeń zbywalność praw udziałowych spółek kapitałowych.* „Prawo Spółek” 2003, nr 2, s. 11.

¹⁰ J. Strzępka, E. Zielińska: *Komentarz do art. 337 KSH.* W: *Kodeks spółek handlowych, Komentarz.* Red. J. Strzępka, Warszawa 2012.

¹¹ Wyrok SN z 5.03.1996r., II CRN 29/96, OSN IC 1996, nr 5, poz. 7.

¹² Akcjonariusze uczestniczą w decydowaniu o sprawach wymienionych m.in. w art. 15, 393, 394, 397, 416 KSH. Ponadto z mocy ustawy walne zgromadzenie akcjonariuszy posiada kompetencje kreacyjne w obszarze rady nadzorczej (art. 385 § 1 KSH) oraz ma możliwość odwołania zarządu (art. 368 § 4 KSH). Akcjonariusze mogą także inicjować procedurę *squeeze-out* (art. 418 KSH) i *buy-out* (art. 418i KSH), za pomocą których są w stanie realnie wpływać na kształt akcjonariatu w spółce.

nabycie nastąpiło w drodze zasiedzenia¹³. Powyższe ograniczenie godzi więc w zasadę proporcjonalności.

3. Mechanizmy umożliwiające przeciwdziałanie wykonaniu prawa pierwokupu przez KOWR

Próbę eliminacji przez spółkę niepożądanego akcjonariusza w postaci Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa może stanowić przewidziany w przepisie art. 418 § 1 Kodeksu spółek handlowych przymusowy wykup akcji. Mechanizm ten, jak wskazuje Andrzej Kidyba¹⁴, umożliwia spółce zapewnienie prawidłowego funkcjonowania poprzez zastosowanie mechanizmu *squeeze-out*, który ma chronić akcjonariuszy większościowych przed akcjonariuszami mniejszościowymi. To akcjonariusze większościowi ponoszą największe ryzyko gospodarcze, ponieważ ich zaangażowanie kapitałowe w spółce jest znaczne. Przymusowy wykup akcji pozwala na pozbycie się „złośliwych” akcjonariuszy mniejszościowych, ale może służyć tworzeniu tzw. zamkniętej spółki akcyjnej¹⁵. Warunkami koniecznymi dla dokonania „wyciśnięcia” niepożądanego akcjonariusza jest uchwała walnego zgromadzenia o przymusowym wykupie akcji akcjonariuszy reprezentujących nie więcej niż 5% kapitału zakładowego (akcjonariusze mniejszościowi) przez nie więcej niż pięciu akcjonariuszy, posiadających łącznie nie mniej niż 95% kapitału zakładowego, z których każdy posiada nie mniej niż 5% kapitału zakładowego. Uchwała wymaga większości 95% głosów oddanych. Statut może przewidywać surowsze warunki powzięcia takiej uchwały¹⁶.

Podobny efekt może zostać osiągnięty poprzez zastosowanie mechanizmu przymusowego umorzenia akcji. Ten jednak będzie możliwy wyłącznie wówczas, gdy przesłanki i tryb umorzenia zostały określone w statucie spółki¹⁷. W razie ziszczenia się określonych w statucie spółki przesłanek przymusowego umorzenia akcji umorzenie może nastąpić bez zgody akcjonariusza, którego akcje podlegają umorzeniu. W ten sposób akcjonariusze dają spółce swobodę co do podjęcia działań, które mogą doprowadzić do utraty członkostwa w spółce wbrew ich woli. Dlatego ustawodawca, kształtując przepisy ustawy Kodeks spółek

¹³ J. Bieluk: *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, art. 3a, Warszawa 2016.

¹⁴ A. Kidyba: *Komentarz do art. 418*. W: *Komentarz aktualizowany do art. 301–663 Kodeksu spółek handlowych*. Red. A. Kidyba. LEX/El. 2019.

¹⁵ A. Kidyba: *Komentarz do art. 418...*

¹⁶ Art. 418 KSH.

¹⁷ R. Pabis: *Komentarz do art. 418 KSH*. W: *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*. Red. J. Bieniański i in., Warszawa 2011, s. 738.

handlowych, wprowadza konieczność określenia statutowego trybu i przesłanek umorzenia oraz podjęcia uchwały przez walne zgromadzenie większością kwalifikowaną (art. 415 § 4 i 5 KSH). Jednakże *ad casum* statut danej spółki może nie przewidywać przesłanek przymusowego umorzenia akcji, a tym samym będzie ono niemożliwe.

Istotnym mechanizmem umożliwiającym zabezpieczenie spółki w okresie przed zbyciem udziału celem ograniczenia pozycji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w spółce akcyjnej będzie uprzywilejowanie pozostałych akcji (dotyczy wyłącznie akcji imiennych) co do głosu w stosunku do zbywanych akcji, lecz nie więcej niż dwa głosy na akcję¹⁸. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że z woli ustawodawcy w niektórych – najbardziej istotnych dla funkcjonowania spółki – głosowaniach wyłączono możliwość korzystania z uprzywilejowania akcji¹⁹. Inną formą swoistego zabezpieczenia akcjonariatu dotychczas uczestniczącego w spółce byłoby przyznanie akcjonariuszom szczególnych uprawnień osobistych stosownie do art. 354 Kodeksu spółek handlowych, np. przez przyznanie im uprawnień kreacyjnych co do składu osobistego zarządu. Mając na uwadze złożoność procesu składającego się na zmianę statutu spółki akcyjnej oraz jego rozciągnięcie w czasie, który wiąże się z istotnym nakładem finansowym oraz wymaga minimalnego konsensusu wobec wymogu uzyskania większości trzech czwartych głosów przy podejmowaniu uchwały przez walne zgromadzenie, jest to tryb, który będzie stanowić alternatywną formę przeciwdziałania wstąpieniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do spółki. Zmianę statutu zarząd zgłasza do sądu rejestrowego. Zgłoszenie zmiany statutu nie może nastąpić po upływie trzech miesięcy od dnia powzięcia uchwały przez walne zgromadzenie²⁰. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca wprowadził Ustawą z dnia 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i innych ustaw nowy przepis – art. 4c – zgodnie z którym, w przypadku wykonywania prawa pierwokupu, przepisy art. 600 Kodeksu cywilnego stosuje się również do postanowień umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i statutu spółki akcyjnej. Tym samym zmiana postanowień statutu byłaby bezskuteczna wobec uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu zgodnie z brzmieniem drugiego zdania art. 600 § 1 Kodeksu cywilnego²¹.

¹⁸ Art. 352 KSH.

¹⁹ W ramach głosowania w przedmiocie wyboru rady nadzorczej oddzielnymi grupami, lecz z uwzględnieniem akcji niemych (art. 385 § 9 KSH) oraz istotnej zmiany przedmiotu działalności spółki (art. 416 § 2 KSH), *reverse squeeze-out* (art. 418 § 1 zd. 3 KSH) i *buy-out* (art. 418 § 1 zd. 2) również z akcji niemych.

²⁰ Art. 430 § 2 KSH.

²¹ Art. 600 § 1 zd. 2. KC: „Jednakże postanowienia umowy z osobą trzecią, mające na celu udaremnienie prawa pierwokupu, są względem uprawnionego bezskuteczne”.

4. Proporcjonalność ograniczeń

Podjmując się próby oceny danego rozwiązania legislacyjnego, należy przyjąć tezę o racjonalności działań ustawodawcy. Dokonywanie ograniczeń wymaga antycypacji na przedpolu konfliktu równoważnych dóbr zagwarantowanych konstytucyjnie. Ograniczenia te muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności²². Należy zaznaczyć, że grunty rolne nie są zwykłą nieruchomością. Ziemia jest ograniczonym zasobem i w związku z tym nie może podlegać zwykłym regułom rynkowym. Istnieje zatem konieczność stworzenia specjalnego reżimu prawnego regulującego kwestie własności ziemskiej i wykorzystania gruntów. Użytki rolne i dostęp do wody są podstawą produkcji żywności. Wskutek uprzemysłowienia rolnictwa zwiększa się prawdopodobieństwo zagrożeń związanych z bezpieczeństwem żywności i z degradacją gleb, a także zmniejsza poziom bezpieczeństwa żywnościowego²³. Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego mają na celu ograniczenie negatywnego zjawiska *land grabbingu* oraz zabezpieczenie, w myśl art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁴, pozycji prawnej gospodarstw rodzinnych jako podstawowej jednostki wytwórczej w rolnictwie, która zyskuje ze strony Rzeczypospolitej szczególną ochronę. Jednakże poprzez wykupienie akcji w spółce, która dysponuje taką nieruchomością, cel ten nie zostanie osiągnięty. Z istoty spółek kapitałowych, a w szczególności spółki akcyjnej, która w literaturze przedmiotu nazywana jest „czystą spółką kapitałową”, wynika marginalna rola wspólników w kwestiach zarządzania spółką. Rolę tę pełni zarząd. Z samej treści ustawy Kodeks spółek handlowych wynika bowiem, że przedmiot wkładu pozostaje do wyłącznej dyspozycji zarządu²⁵. I choć jego członkowie podlegają ograniczeniom ustanowionym w uchwałach walnego zgromadzenia²⁶, to jednak polecenia te nie mogą dotyczyć prowadzenia spraw spółki²⁷. Tym samym nabycie przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa członkostwa w spółce nie stanowi *ipso iure* o możliwości podejmowania decyzji dotyczących nieruchomości, a tym samym przyznane prawo pierwokupu jest niczym nieuzasadnionym ograniczeniem, gdyż nie zostaje osiągnięte *ratio legis* przyświecające nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, które to polegać ma na objęciu aportu ochroną przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Powyższe prowadzi do niezgod-

²² Art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. z 2009 r., nr 114, poz. 946).

²³ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego” (opinia z inicjatywy własnej) (2015/C 242/03).

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁵ Art. 315 § 2 KSH.

²⁶ Art. 375 KSH.

²⁷ Art. 375¹ KSH.

ności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁸ oraz wolnością działalności gospodarczej zagwarantowaną w art. 22 Konstytucji RP²⁹. Łączne odczytanie powyższych przepisów prowadzić winno do następujących wniosków, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ponadto, zgodnie z art. 5 Konstytucji RP³⁰, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Działania władz publicznych mające na celu zachowanie dominującej pozycji systemu rodzinnych gospodarstw rolnych oraz mające na celu wsparcie rozwoju tych gospodarstw są dopuszczalne „tylko w takim zakresie i tylko w takich formach, które nie naruszają prawa własności i wolności działalności gospodarczej”³¹. Przeprowadzenie testu proporcjonalności w przedmiotowej sprawie jest znacznie utrudnione. W uzasadnieniu projektu ustawy nie określono niestety wystarczająco jasno i precyzyjnie, w jakich okolicznościach dochodzi do niekorzystnych zjawisk, którym to przeciwdziałać chciał ustawodawca. O ile bowiem, jak wynika z uzasadnienia, istotnie pojawiały się wcześniej sygnały co do możliwości wykorzystywania spółek kapitałowych do spekulowania na gruntach rolnych, to jednakże ograniczenie to dotyczy wszystkich nieruchomości uznanych za rolne. Istotne jest zwrócenie uwagi na problem podnoszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który wskazuje, że taka kwalifikacja gruntu jako nieruchomości rolnej może wynikać z najzupełniej przypadkowej okoliczności, np. braku na danym obszarze planu miejscowego³². Grunt ten wcale nie musi być wykorzystywany jako przeznaczony na cele rolne. Spółka może być również nieświadoma jego statusu wynikającego z ewidencji gruntów i budynków, co nie zmienia faktu, że jest związana rygorami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Sankcją zaś naruszenia przepisów ustawy jest nieważność podejmowanych czynności prawnych. Kwestionowany przepis wprowadza też nieuzasadnione preferencje dla podmiotu publicznego³³ wbrew wykształconym w orzecznictwie konstytucyjnym zasadom wypracowanym na tle art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 22 Konstytucji RP³⁴, a także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w wyroku w sprawie K 19/00³⁵. Niepokojący jest również fakt, że z publikowanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa statystyk dotyczą-

²⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ L. Garlicki: *Artykuł 23. W: Konstytucja*, t. 4. Red. L. Garlicki, s. 6, pkt 7.

³² Por. szeroko na ten temat w piśmie procesowym z 11 lipca 2016 r.

³³ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z 11.07.2016 r., IV.7005.8.2016.MC.

³⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁵ Wyrok TK z 7.05.2001 r., OTK 2001/4/82.

cych wykonywania obowiązków ustawowych z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wynika, że KOWR³⁶ decyduje się na złożenie oświadczenia woli o skorzystaniu z prawa pierwokupu akcji głównie w przypadku spółek, które należą do przemysłu żywnościowego. Powstaje więc pytanie, czy takie ukształtowanie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nadane w 2016 roku nie stanowi próby osiągnięcia tzw. *chilling effect* w postaci nacjonalizacji tej dziedziny przemysłu pod pretekstem ochrony ziemi rolnej. W 2018 roku z 1279 zawiadomień KOWR skorzystał z prawa pierwokupu 28 razy, w przypadku gdy dotyczyło to spółek akcyjnych, które za przedmiot swej działalności mają przemysł spożywczy i wytwarzanie żywności. Podnoszonym również problemem na etapie prac legislacyjnych nad projektem zmiany ustawy przewidzianej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw drukiem nr 3298 zgłoszonym na etapie konsultacji publicznych było pominięcie w dotychczasowym kształcie ustawy przedsiębiorstw przetwórczych, które zazwyczaj organizują się w spółki prawa handlowego i tym samym nie mają statusu rolnika indywidualnego, a ziemia rolna jest konieczna do realizacji ich działalności³⁷.

5. Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2019 roku

Zgodnie z nowym brzmieniem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przyjętym przez Sejm RP w dniu 26 kwietnia 2019 r. art. 3a „Krajowemu Ośrodkowi działającemu na rzecz Skarbu Państwa przysługuje prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce kapitałowej w rozumieniu Ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505), która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha”. Wydaje się, że ustawodawca nie usunął w pełni wszelkich wątpliwości natury konstytucyjnej związanych z winkulacją ustawową obrotu akcjami spółek dysponujących nieruchomością rolną. Zmiana ta poprzez wprowadzenie kryterium obszarowego dotyczy jedynie nielicznych aspektów dotychczasowego problemu. Ograniczenie to, wprowadzając niczym nieuzasadnioną uprzywile-

³⁶ http://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/analizy/2019.05.15_SPRAWOZDANIE_KOWR_2018_z_podpisem_DG_i_z_ok%C5%82adk%C4%85.pdf [dostęp: 7.08.2019].

³⁷ Stowarzyszenie Producentów Skrobi Ziemniaczanej, pismo z dnia 21.11.2017 r. dot. pisma z dnia 8.11.2017 r. w sprawie uwag do ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

jowaną pozycję Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, nie umożliwia objęcia protekcją aportu, którym w postaci nieruchomości rolnej dysponuje spółka. Nadal nierozwiązany pozostaje problem dotyczący dopuszczalności nabywania nieruchomości rolnych przez spółki prawa handlowego, tym samym ustawodawca zamyka drogę do prowadzenia działalności gospodarczej w rolnictwie w formie spółki handlowej. Nieuzasadnione jest również wydłużenie terminu na złożenie oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu do 2 miesięcy. Taki długi okres oczekiwania z pewnością zniechęca potencjalnych nabywców do zakupu akcji i dezorganizuje funkcjonowanie spółki, która pozostaje w niepewności co do uprawnień właścicielskich do akcji. Zaś celem sprzedaży może być również chęć umorzenia akcji z uwagi na zbyt duży kapitał zakładowy. Tym samym podzielić należy opinię wyrażoną przez Radę Legislacyjną, z której wynika, że przepisy pozostają nadal kontrowersyjne, gdyż „nie jest jasny związek między ukształtowanym w sposób określony w tym przepisie prawem pierwokupu i skupowaniem z rynku na rzecz Skarbu Państwa akcji i udziałów spółek kapitałowych a ochroną ustroju rolnego”³⁸. Ponadto proponowane brzmienie art. 4c ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu nadanym mocą noweli z 26 kwietnia 2019 r.³⁹ potwierdza brak proporcjonalności w ograniczaniu przez ustawodawcę zwykłego swobody działalności gospodarczej. Ustawodawca unijny jednoznacznie wskazuje, że regulacja ograniczająca nabywanie gruntów rolnych ma na celu zapobiegnięcie negatywnemu oddziaływaniu na rynek nieruchomości poprzez spekulacyjny obrót ziemią oraz uniemożliwienie koncentracji. Nabycie praw członkowskich w spółce prawa handlowego, która dysponuje aportem będącym nieruchomością rolną, w niczym nie przyczyni się do osiągnięcia niniejszych celów. Tym bardziej więc obecny kształt ograniczeń wprowadzonych ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego nie zasługuje na aprobatę.

6. Uwagi podsumowujące

Wprowadzanie ustawowych ograniczeń, które wymagają rozstrzygnięcia między dwoma dobrami chronionymi konstytucyjnie, nie jest zadaniem łatwym. Każdorazowo decyzja ta wymaga wyboru między wartościami, a ich ważenie zawsze prowadzi do znacznego ograniczenia jednej kosztem drugiej.

³⁸ <https://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-11-stycznia-2019-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-kszaltowaniu-ustroju> [dostęp: 7.08.2019].

³⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1080).

Niemniej ich przyjęcie nie może doprowadzić do zaprzeczenia istocie prawa, które jest ograniczane.

Przepisy ustawy o ustroju prawa rolnego odbiegają jednak od przyjętego konstytucyjnie standardu proporcjonalności, w szczególności z uwagi na to, że nie realizują one celu, jakim była ochrona ziemi rolnej. Nie negując samych ograniczeń w zakresie obrotu gruntami rolnymi, wskazać należy, że obecny kształt regulacji prowadzi do znacznego utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej spółek posiadających tytuł prawny do nieruchomości rolnej. Będące przejawem zbyt daleko posuniętego protekcjonalizmu prawnego przepisy wymagają zmiany.

Bibliografia

- Czerniawski R.: *Walne zgromadzenie spółki akcyjnej*, Warszawa 2009.
- Dąbrowski D.: *Nabywanie akcji własnych przez spółkę akcyjną*, Warszawa 2010.
- Heropolitańska I.: *Prawne zabezpieczenia zapłaty wierzytelności*, Warszawa 2018.
- Kodeks spółek handlowych, Komentarz*. Red. J. Strzępka, Warszawa 2012.
- Komentarz aktualizowany do art. 1 – 300 Kodeksu spółek handlowych*. Red. A. Kidyba. LEX/El, Warszawa 2019.
- Komentarz aktualizowany do art. 301 – 663 Kodeksu spółek handlowych*. Red. A. Kidyba. LEX/El, Warszawa 2019.
- Konstytucja RP Komentarz*, T. 4. Red. L. Garlicki, Warszawa 2016.
- Kwaśnicki R.L.: *Zakres autonomii woli w kształtowaniu ograniczeń zbywalność praw udziałowych spółek kapitałowych*. „Prawo Spółek” 2003, nr 2.
- Łączenie, podział i przekształcanie spółek handlowych*. Red. A. Kidyba, Warszawa 2010.
- Łobos-Kotowska D.: *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006.
- Mataczyński M.: *Swoboda przepływu kapitału a złota akcja Skarbu Państwa*, Warszawa 2007.
- Michalski M.: *Kontrola kapitałowa nad spółką akcyjną*, Kraków 2004.
- Pabis R.: *Komentarz do art. 418 KSH. W: Kodeks spółek handlowych. Komentarz*. Red. J. Bienia i in., Warszawa 2011.
- Podsiadlik C.: *Wrocie przejęcie spółki*, Warszawa 2003.
- Prawo rolne*. Red. P. Czechowski, Warszawa 2017.
- Radwan A.: *Z problematyki ograniczeń zbywalności udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*. W: *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Andrzeja Kocha*. Red. A. Olejniczak, M. Orlicki, J. Pokrzywniak, Poznań 2017.
- Spółka akcyjna*. Red. A. Kidyba. LEX/El, Warszawa 2014.
- Suliński G.: *Skutki naruszenia umownego (statutowego) ograniczenia rozporządzania udziałami lub akcjami*. „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 8.
- Szlęzak A.S.: *Kilka uwag o ograniczeniach w rozporządzaniu udziałami/akcjami*. „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 10.
- Truszkiewicz Z.: *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. I*. „Rejent” 2017, nr 10.
- Truszkiewicz Z.: *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.* „Rejent” 2017, nr 7.

- Turecka B.: *Prawo pierwszeństwa i prawo pierwokupu praw udziałowych w spółce kapitałowej*. „Przegląd Prawa Handlowego” 2015, nr 3.
- Współczesne problemy prawa zobowiązań*. Red. J. Haberko, A. Olejniczak, A. Pyrzyńska, D. Sokołowska, Warszawa 2015.
- Zawada K.W.: *Prawo Zobowiązań – część Ogólna, System prawa Prywatnego, tom. 6*. Red. A. Olejniczak, Warszawa 2018.

Orzecznictwo

- Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z 11.07.2016 r., IV.7005.8. 2016.MC.
- Wyrok SN z 5.03.1996 r., II CRN 29/96, OSN IC rok 1996, nr 5, poz. 7.
- Wyrok TK z 7.05.2001 r., OTK 2001/4/82.

Źródła elektroniczne

- http://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/analizy/2019.05.15_SPRAWOZDANIE_KOWR_2018_z_podpisem_DG_i_z_ok%C5%82adk%C4%85.pdf.
- <https://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-11-stycznia-2019-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-kszaltowaniu-ustroju>.

Inne

- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego – (opinia z inicjatywy własnej) (2015/C 242/03).
- Pismo z dnia 21.11.2017 r. dot. pisma z dnia 8.11.2017 r. nr.0Z.Sp.0210.8.2017 w sprawie uwag do ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Stowarzyszenie Producentów Skrobi Ziemniaczanej.

Zbycie udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością a uprawnienia KOWR

Transfer of shares in a limited liability company and the KOWR' rights

Summary: The article presents in a systematic way the provisions concerning the disposal of shares in a limited liability company in accordance with the provisions of the Code of Commercial Companies as well as presents contractual ways to protect the company against the disposal of shares by its shareholders. The paper also discusses the problem of joint and several liability in case of sale of shares and the situation when a limited liability company is the owner of agricultural property and a shareholder decides to sell his share. The article then presents the practical implementation of the right of pre-emption vested in the National Agricultural Support Centre and describes cases in which the National Agricultural Support Centre is not entitled to the right of pre-emption. Then, the procedure enabling the National Agricultural Support Centre to exercise its pre-emptive right is presented together with an analysis of legal requirements. Finally, the article presents legal consequences of a breach of the Act on shaping of the agricultural system.

Keywords: capital company, share, limited liability company, transfer of shares, contract, joint and several liability, right of pre-emption, legal act, agricultural real estate

1. Zbywalność udziałów

Cechą charakterystyczną spółek kapitałowych jest zmienność składu osobowego, wynikająca z elementu kapitałowego, a nie przymiotów osobowych charakterystycznych dla spółek osobowych. Zasadą jest, że udział jako samo-

* Doktorant w Szkole Doktorskiej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, aplikant radcowski w KTW.Legal Medaj Sobota Drząszcz Magaczewski Radcowie Prawni sp.p.

dzielne prawo podmiotowe o charakterze majątkowym może być przedmiotem rozporządzania. Jednoznacznie stanowi o tym przepis art. 180 i 182 Kodeksu spółek handlowych¹. Powyższe uprawnienie nie może zostać wyłączone wolą stron, dopuszczalne będzie jedynie ograniczenie jego wykonywania zgodnie z przepisem art. 57 § 2 Kodeksu cywilnego².

Przedmiotem zbycia zgodnie z przepisem art. 180 KSH może być udział w spółce z o.o., część udziału oraz ułamkowa część udziału, a nie poszczególne uprawnienia wspólnika wynikające z udziału. Zbycie części udziałów możliwe będzie wyłącznie przy przyjęciu systemu udziałów nierównych oraz tylko jeżeli umowa spółki dopuszcza zbycie części udziału (art. 181 § 1 KSH). W wyniku podziału, będącego następstwem zbycia części udziału, nie mogą powstać udziały o wartości nominalnej niższej niż 50 zł (art. 181 § 2 KSH). W braku odpowiedniego postanowienia umowy spółki wyłączona jest możliwość zbycia części udziału, nawet gdy pozostali wspólnicy wyrażą na to zgodę. Zgodnie bowiem z przepisem art. 58 KC czynność prawna będzie nieważna. Tylko poprzez zmianę umowy spółki możliwe będzie zbycie części udziałów³.

Ustawodawca zgodnie z przepisem art. 180 KSH przewidział dla zbycia udziału, części udziału lub też ułamkowej części udziału wymóg formy pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi pod rygorem nieważności. W sytuacji spółki, której umowa została zawarta przy wykorzystaniu wzorca elektronicznego, zbycie przez wspólnika udziałów jest możliwe przy wykorzystaniu wzorca udostępnionego w systemie teleinformatycznym. Wtedy oświadczenia zarówno zbywcy, jak i nabywcy opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem zaufanym.

Przepis art. 186 KSH reguluje odpowiedzialność solidarną nabywcy wraz ze zbywcą wobec ich wymagalnych i niespełnionych zobowiązań w stosunku do spółki. Wspomniana odpowiedzialność może powstać z tytułu dopłat (art. 177 KSH), obowiązku powtarzających się świadczeń niepieniężnych (art. 176 KSH) oraz innych świadczeń czy obowiązków wynikających z umowy spółki.

W przypadku kiedy wspólnik zbył tylko część udziału, nabywca odpowiada za jego zobowiązanie tylko w części odpowiadającej wartości jego przysporzenia. Z kolei w razie zbycia ułamkowej części nabywca staje się dłużnikiem solidarnym z pozostałymi współuprawnionymi co do całości świadczeń, zaś za zobowiązania niewymagalne odpowiada tak jak pozostali współuprawnieni⁴. Warto również wspomnieć o terminie przedawnienia roszczenia spółki wobec zbywcy, który wynosi 3 lata od dnia zawiadomienia spółki o zbyciu (art. 186 KSH).

¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 505), dalej: KSH.

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r., poz. 1145), dalej: KC.

³ A. Kidyba: *Meritum Prawo Spółek*, Warszawa 2016, nb. 1446.

⁴ A. Rachwał. W: *Prawo Spółek Handlowych*. Tom 2A. *System Prawa Handlowego*. Red. A. Szumański, Warszawa 2019, s. 813.

Z kolei roszczenia spółki wobec nabywcy przedawniają się na zasadach ogólnych (art. 118 KC).

Postanowienia Kodeksu spółek handlowych dopuszczają różne formy ograniczenia zbycia udziałów. Ustawodawca w modelowym rozwiązaniu zgodnie z przepisem art. 182 § 3–5 KSH przyjął, że w imieniu spółki zarząd wyraża zgodę w formie pisemnej na zbycie udziału. Z kolei w przypadku odmowy wyrażenia zgody na zbycie udziału potencjalny zbywca może żądać od sądu rejestrowego udzielenia zgody na zbycie, jeżeli istnieją ważne powody. Spółka w terminie określonym przez sąd rejestrowy może przedstawić innego nabywcę. Jeżeli wyznaczony nabywca nie dokona opłaty w określonym terminie, wspólnik zyskuje uprawnienie do swobodnego rozporządzenia swoim udziałem, pod warunkiem, że nie odmówił przyjęcia oferty. Nadmienić warto, iż w przypadku braku porozumienia co do ceny czy terminu zapłaty warunki te ustala sąd rejestrowy na wniosek wspólnika lub spółki po zasięgnięciu, w miarę potrzeby, opinii biegłego. Swoboda kontraktowania w odniesieniu do umowy spółki umożliwia, aby jej postanowienia przewidywały inne ograniczenia w rozporządzaniu udziałem, takie jak wymóg uzyskania zgody zgromadzenia wspólników bądź rady nadzorczej, zastrzeżenie prawa pierwszeństwa na rzecz pozostałych wspólników, wymóg posiadania przez nabywcę określonych kwalifikacji (np. w odniesieniu do spółek medycznych wymogiem może być posiadanie uprawnień lekarskich). Dopuszczalne będzie również postanowienie umowne, w którym określono, że zbycie udziałów nie może nastąpić na rzecz osób prowadzących działalność konkurencyjną. Warto przytoczyć stanowisko, jakie zawarł Sąd Najwyższy w wyroku z 1 grudnia 2011 roku⁵, w którym SN za niedopuszczalne uznał takie postanowienia umowy spółki, które choć wprowadzają ograniczenie zbywalności udziału, to jednak – ze względu na rodzaj tych ograniczeń – powodują, że zbycie udziału staje się nadmierne utrudnione.

Zgodnie z przepisem art. 187 § 1 KSH chwila zawiadomienia spółki określa moment, w którym zbycie udziału, części udziału lub ułamkowej części udziału staje się wobec spółki skuteczne. A więc dla skuteczności zbycia nie ma znaczenia, w jaki sposób doszło do przejścia prawa podmiotowego na rzecz innego podmiotu. Omawiane zawiadomienie może zostać dokonane zarówno przez zbywcę, jak i nabywcę. Zawiadamiający powinien przedstawić spółce dokumenty, z których wynika podstawa prawna przejścia, aby możliwe było dokonanie stosownych zmian w księdze udziałów⁶.

⁵ Wyrok SN z 01.12.2011 r., I CSK 132/11, Legalis,

⁶ J. Strzępka, E. Zielińska. W: *Kodeks Spółek Handlowych. Komentarz*, wyd. 7. Red. J. Strzępka, Warszawa 2015, s. 380–381.

2. Prawo pierwokupu udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego⁷ wprowadza nowe ograniczenia na rynku udziałów spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Przepis art. 3a UstRolU konstituuje bowiem prawo pierwokupu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa⁸ (działającego na rzecz Skarbu Państwa) w przypadku zbycia udziałów w spółce z o.o., która jest jednocześnie właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o łącznej powierzchni co najmniej 5 hektarów albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 hektarów.

Z punktu widzenia rynku obrotu udziałami w spółce z o.o. istotną zmianę wprowadziła Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw⁹. Na podstawie tej nowelizacji zwiększono do 5 hektarów powierzchnię nieruchomości rolnych, których własność lub użytkowanie wieczyste inkorporuje prawo pierwokupu udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Należy uznać za trafne argumenty przedstawione w uzasadnieniu do ZmUstRolU¹⁰, gdzie wskazano, że „często [...] spółki kapitałowe, pomimo że nie zajmują się działalnością rolniczą są właścicielami nieruchomości rolnych o małej powierzchni. Nabywanie akcji takich spółek nie jest zasadne, gdyż nie służy realizacji podstawowych celów UstRolU”. Jak zostało wyżej wspomniane, nowelizację należy uznać za pozytywny krok w kierunku ułatwienia obrotu udziałami w spółkach, które zajmują się w swojej działalności operacyjnej kompletnie innymi zadaniami niż rolnictwo, a ponadto posiadają nieruchomości rolne niewielkiej powierzchni z punktu widzenia upraw rolnych.

Nowelizacja nie rozwiązała, jednakże wszystkich istotnych kwestii, bowiem nie wyłączono prawa pierwokupu sprzedaży udziałów na rzecz spółki w celu umorzenia, co może w praktyce znacznie utrudnić lub nawet uniemożliwić umorzenie udziałów, jeżeli podmiot uprawniony skorzysta ze swojego uprawnienia¹¹. Warto zaznaczyć, że nie każda sprzedaż udziałów jak np. nabycie udziałów przez spółkę celem umorzenia spowoduje pojawienie się nowego podmiotu w spółce, zatem utrzymywanie takiej regulacji w polskim porządku prawnym jest wielce niewskazane.

⁷ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1362), dalej: UstRolU.

⁸ Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa dalej: KOWR.

⁹ Ustawa o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1080), dalej: ZmUstRolU.

¹⁰ Uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz zmianie niektórych innych ustaw, s. 11.

¹¹ K. Maj: *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązująca od dnia 26 czerwca 2019 r.* „Krakowski Przegląd Notarialny” 2019, rok IV, nr 2, s. 84.

Istotny pogląd z punktu widzenia zasadności powyższej regulacji zawarła Rada Legislacyjna w swojej opinii z dnia 11.01.2019 r.¹², w której przedstawiła następującą argumentację: „jednakże uregulowana w art. 3a UstRoU instytucja nadal pozostaje kontrowersyjna, gdyż nie jest jasny związek między ukształtowanym w sposób określony w tym przepisie prawem pierwokupu i skupowaniem z rynku na rzecz Skarbu Państwa akcji i udziałów spółek kapitałowych a ochroną ustroju rolnego. Nie przewiduje się dodania do art. 3a UstRoU przepisów określających: 1) jaki odsetek wartości aktywów spółki musi stanowić nieruchomości rolne, by akcje lub udziały w spółce były objęte prawem pierwokupu; 2) jaki odsetek kapitału zakładowego spółki mają stanowić zbywane akcje albo udziały, by były objęte prawem pierwokupu. Brak tych regulacji powoduje, że KOWR przyśługuje prawo pierwokupu akcji lub udziałów także takich spółek, w których wartość nieruchomości rolnej stanowi znikomą część wartości wszystkich aktywów, a zatem również umów dotyczących niewielkich pakietów lub udziałów obejmujących na przykład 5 albo 3% wartości wszystkich akcji. Realizacja prawa pierwokupu w wymienionych przypadkach prowokuje ponownie pytanie o związek analizowanej instytucji z podstawowym celem regulacji w postaci ochrony ustroju rolnego opartego na gospodarstwach rodzinnych. Do osiągnięcia tego celu wystarczające jest kontrolowanie obrotu samymi nieruchomościami”.

Prezentowana regulacja będzie skuteczna w odniesieniu do spółki, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej. W praktycznym wymiarze obrót udziałami spółki, która posiada udziały w spółce będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej, nie będzie podlegało żadnym ograniczeniom¹³. Doktryna już wcześniej zaaprobowwała niniejsze stanowisko, zgodnie z którym w sytuacji, gdy sprzedawane są udziały spółki będącej właścicielem nawet 100% udziałów/akcji w innej spółce kapitałowej, będącej właścicielem nieruchomości rolnej, taka sprzedaż nie będzie podlegać przepisom ustawy UstRoU¹⁴.

Istotnym w praktyce zagadnieniem jest utrudniony dostęp wspólnika spółki z o.o. do uzyskania informacji o posiadanej przez spółkę nieruchomości rolnej w ramach prawa do osobistej kontroli w spółce. Jest on bowiem zdany na dobrą wolę zarządu spółki, który nie ma obowiązku udzielania mu informacji na temat tego, czy spółka jest właścicielem nieruchomości rolnej lub jakiej wielkości jest taka nieruchomość¹⁵.

¹² Opinia Rady Legislacyjnej z dnia 11.01.2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz zmianie niektórych innych ustaw, s. 15 [dostęp: 19.06.2019].

¹³ J. Bieluk: *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*. Wyd. 2., Warszawa 2019, nb. 2.

¹⁴ K. Maj: *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.* „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, rok I, nr 2, s. 95.

¹⁵ S. Byczko: *Ustawowe prawo pierwokupu udziałów i akcji spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych*, Warszawa 2017, s. 241.

Może zdarzyć się, że spółka jest właścicielem nieruchomości rolnej, ale o tym nie wie – przykładowo spółka poprzez długotrwałe samoistne posiadanie nieruchomości rolnej zasiedziała ją, ale nie wystąpiła o stwierdzenie zasiedzenia, gdyż pozostawała w przekonaniu, że termin zasiedzenia jeszcze nie upłynął. Zasiedzenie bowiem następuje z mocy prawa po spełnieniu warunków określonych w KC. Ze strony prawnej spółka jest właścicielem nieruchomości rolnej pomimo braku wiedzy o tym fakcie. Z kolei UstRolU nie przewiduje żadnych odstępstw od prawa pierwokupu nieruchomości rolnej powyżej 5 hektarów. W takiej więc sytuacji niezastosowanie się do przepisów dotyczących prawa pierwokupu spowoduje zgodnie z przepisem art. 9 UstRolU nieważność czynności prawnej. Wymusza to w obrocie gospodarczym przy takiej transakcji precyzyjną analizę nie tylko stanu właścicielskiego, lecz także stanu posiadania danej spółki pod kątem możliwości wystąpienia samoistnego posiadania nieruchomości rolnych, które w przyszłości może doprowadzić do zasiedzenia¹⁶.

Na podstawie przepisu art. 3a ust. 4 ZmUstRolU do prawa pierwokupu stosuje się odpowiednio przepisy art. 3 ust. 8, 10 i 11 UstRolU oraz przepisy KC dotyczące prawa pierwokupu nieruchomości. Należy więc wyłączyć zastosowanie niniejszej regulacji w odniesieniu do innych czynności przenoszących własność udziałów takich jak zamiana, darowizna czy też *datio in solutum*. Jednakże warto mieć na względzie, że powyższe czynności są objęte prawem nabycia na podstawie przepisu art. 4 ust. 6 UstRolU, stanowiącego że przepisy art. 4 ust. 1–3 i 5, art. 3 ust. 10 i 11 oraz art. 3a ust. 3 UstRolU stosuje się odpowiednio do nabycia udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, będącej właścicielem nieruchomości rolnej, wobec czego regulacje art. 3a w zakresie sprzedaży należy interpretować wąsko. Warto również pamiętać, że prawo pierwokupu nie odnosi się do prawa objęcia udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym¹⁷.

W związku z prawem pierwokupu na spółce spoczywają pewne obowiązki, m.in. obowiązek powiadomienia KOWR-u, iż podmiot ten może wykonać swoje prawo poprzez złożenie podmiotowi zobowiązanemu oświadczenia woli o odpowiedniej treści oraz w odpowiedniej formie. Z kolei zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu zawiera umowę sprzedaży udziałów pod warunkiem zawieszającym nieskorzystanie z prawa pierwokupu przez KOWR. Warto nadmienić, że wszelkich zawiadomień nie dokonuje zbywca udziałów, tylko sama spółka. A więc, jeżeli KOWR zostanie zawiadomiony przez udziałowca, należałoby uznać takie zawiadomienie za bezskuteczne.

Należy również wspomnieć, że złożenie zawiadomienia KOWR-u przez spółkę może rodzić pewne ograniczenia zbywania udziałów. Zarząd spółki może bowiem odmówić bądź zwlekać z przygotowaniem zawiadomienia, a udziało-

¹⁶ J. Bieluk: *Ustawa...*, nb. 5.

¹⁷ K. Maj: *Zmiany...*, s. 94.

wiec nie ma prawnej możliwości przymuszenia zarządu do dokonania danej czynności. Poprzez takie zachowanie organu zarządzającego można zablokować na pewien czas sprzedaż udziałów, co jest sporą niedogodnością dla danego udziałowca, chcącego zbyć swoje udziały, który jednocześnie nie ma wymaganej większości, aby odwołać zarząd.

W kwestiach formalnych na spółce spoczywa zgodnie z przepisem art. 3a ust. 4 UstRolU obowiązek sporządzenia zawiadomienia, które powinno zawierać:

- 1) wypisy z ewidencji gruntów i budynków dla wszystkich nieruchomości rolnych stanowiących własność lub użytkowanie wieczyste spółki;
- 2) odpis księgi wieczystej lub zaświadczenie wydane na podstawie zbioru dokumentów prowadzonego dla zbywanej nieruchomości rolnej, lub informację o numerze księgi wieczystej dostępnej w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych;
- 3) potwierdzone za zgodność z oryginałem bilans oraz rachunek zysków i strat spółki za, trzy ostatnie lata obrotowe;
- 4) aktualną listę wspólników lub akcjonariuszy oraz umowę lub statut spółki;
- 5) oświadczenie zarządu spółki o wysokości zobowiązań warunkowych. Warto w tym miejscu wskazać, że złożenie nieprawdziwego oświadczenia w tym zakresie rodzi odpowiedzialność karną za składanie fałszywego oświadczenia. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim odpowiedniej klauzuli zastępującej pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia.

Niewątpliwie ważną kwestią jest termin, w którym należy dokonać zawiadomienia uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu o treści umowy sprzedaży zawartej z osobą trzecią. Zgodnie z przepisem art. 598 KC należy dokonać go niezwłocznie. Jednakże zauważalny jest brak jakiejkolwiek sankcji, co może dać zarządowi więcej swobody w blokowaniu sprzedaży udziałów.

Istotną zmianą w nowelizacji ZmUstRolU, negatywnie oddziaływującą na obrót udziałami, jest wprowadzenie dwumiesięcznego terminu na wykonanie prawa pierwokupu. Termin ten zdecydowanie należy uznać za zbyt długi, zamrażający w zauważalny sposób obrót udziałami na rynku, powodujący ponadto wydłużenie okresu niepewności co do losu udziałów. Negatywną opinię na temat wprowadzonej zmiany wydała Rada Legislacyjna¹⁸, stwierdzając że „wprowadzana regulacja będzie negatywnie oddziaływać na obrót gospodarczy, wydłużając znacząco czas potrzebny na skuteczne nabycie udziałów jakiejkolwiek spółki, która wśród swoich aktywów ma także nieruchomość rolną o powierzchni 5 ha i więcej”.

KOWR na podstawie przepisu art. 3a ust. 4 w zw. z art. 3 ust. 10 i 11 UstRolU wysyła zobowiązanemu z prawa pierwokupu oświadczenie w formie aktu notarialnego o wykonaniu prawa pierwokupu przesyłką poleconą nadaną za potwierdzeniem odbioru w placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu

¹⁸ Opinia Rady legislacyjnej z 11.01.2019..., s. 16.

Prawa pocztowego¹⁹, a następnie publikuje takie oświadczenie na stronie podmiotowej BIP KOWR. Ponadto zgodnie z ust. 11 uważa się, że zobowiązany z prawa pierwokupu zapoznał się z treścią oświadczenia KOWR-u o wykonaniu prawa pierwokupu z chwilą jego publikacji na stronie podmiotowej BIP KOWR. Z chwilą dotarcia do adresata oświadczenia KOWR-u dochodzi do skutku umowa sprzedaży udziałów²⁰. Ustawa przyjmuje zatem w niniejszym przypadku fikcję zapoznania się adresata z oświadczeniem o wykonaniu prawa pierwokupu z chwilą jego publikacji na stronie KOWR-u.

W razie nieskorzystania z prawa pierwokupu przez KOWR do skutku dochodzi umowa zawarta z pierwotnym nabywcą udziałów, a to ze względu, że ziszczył się warunek w postaci nieskorzystania z prawa pierwokupu przez KOWR. Z kolei nabycie udziałów nastąpi z momentem upływu dwumiesięcznego terminu złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu.

Treść umowy sprzedaży, zawartej pomiędzy sprzedawcą a nabywcą udziałów, wiąże uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu, tj. KOWR. Ponadto wiąże go wszelkie inne postanowienia umowy np. co do terminu i sposobu płatności. Co istotne, uprawnionemu z tytułu pierwokupu przysługuje zgodnie z przepisem art. 3a ust. 4 w zw. z art. 3 ust. 8 UstRolU prawo do sądowego ustalenia wartości udziałów, jeżeli ich cena rażąco odbiega od wartości rynkowej. Podmiot uprawniony może wystąpić w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu. Właściwość sądu zgodnie z przepisem art. 3a ust. 5 UstRolU wyznaczać będzie siedziba spółki.

Bardzo ważnym zagadnieniem budzącym wątpliwości interpretacyjne jest umowa sprzedaży udziałów na rzecz spółki w celu umorzenia. Literalne brzmienie przepisu art. 3a ust. 1 UstRolU wskazuje na brak podstaw do wyłączenia w niniejszej sytuacji prawa pierwokupu. Jednakże mając na względzie gospodarcze przeznaczenie takiej transakcji celem nie jest celem spółki przeniesienie udziałów, a ich umorzenie np. celem obniżenia kapitału zakładowego spółki. Biorąc pod uwagę *ratio legis* instytucji umorzenia udziałów, można stwierdzić, że zastosowanie prawa pierwokupu przez KOWR jest nieuzasadnione²¹.

Ustanowienie prawa pierwokupu na rzecz KOWR ma daleko idące skutki praktyczne. Ustawodawca stworzył podwójny system obrotu udziałami – jeden bezwarunkowy, drugi warunkowy, związany ze spółkami, które są właścicielami nieruchomości rolnych. Ponadto wprowadzony w art. 9 UstRolU rygor nieważności może wprowadzać w przyszłości konsekwencje trudne do przewidzenia, np. nieważność wyboru nowego organu zarządzającego wskutek uchwały zgromadzenia wspólników, która okaże się nieważna, bowiem wspólnik nie jest uprawniony do głosowania na skutek nieważności czynności prawnej naby-

¹⁹ Ustawa z dnia 22 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018 r., poz. 2188).

²⁰ A. Herbet: *Obrót udziałami w spółce z o.o.* 2 wydanie, Warszawa 2004, s. 215.

²¹ K. Maj: *Zmiany...*, s. 94.

cia przez niego udziałów. W konsekwencji wszelkie czynności dokonane przez zarząd okażą się nieważne, gdyż nie posiadał on podstawy prawnej do działania. Wskazane będzie wprowadzenie dodatkowej regulacji prawnej, np. w rejestrze przedsiębiorców, gdzie określony będzie spoczywający na spółce obowiązek przekazywania dodatkowych danych dotyczących posiadania przez nią nieruchomości rolnych²².

Warto poruszyć zagadnienie uregulowane przepisem art. 3a ust. UstRoU, zgodnie z którym KOWR posiada prawo do przeglądania ksiąg i dokumentów spółki oraz może żądać od spółki informacji dotyczących obciążeń i zobowiązań nieuwjętych w księgach i dokumentach. Jednakże przepisy nie przewidują żadnych sankcji w razie nieudzielenia żądanych informacji bądź nieudostępnienia wskazanych ksiąg i dokumentów spółki. Należy ponadto pamiętać, że uzyskane przez KOWR informacje stanowią tajemnice przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisu art. 11 ust. 4 Ustawy o zwalczaniu konkurencji²³, stanowiącego że przez tajemnice przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Tajemnica przedsiębiorstwa na podstawie przepisu art. 11 ust. 1 ZNKU podlega ochronie. Z kolei czynem nieuczciwej konkurencji zgodnie z wyżej wskazanym przepisem jest przekazanie, ujawnienie lub wykorzystanie cudzych informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa albo ich nabycie od osoby nieuprawnionej, jeżeli zagraża interesowi przedsiębiorcy lub go narusza. Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 1 ZNKU w razie dokonania czynu nieuczciwej konkurencji przedsiębiorca, którego interes został zagrożony lub naruszony, może żądać: zaniechania niedozwolonych działań, usunięcia skutków niedozwolonych działań, złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie, naprawienia wyrządzonej szkody na zasadach ogólnych, wydania bezpodstawnie uzyskanych korzyści, zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej na określony cel społeczny związany ze wspieraniem kultury polskiej lub ochroną dziedzictwa narodowego w przypadku, jeżeli czyn nieuczciwej konkurencji był zawiniony. Ponadto zgodnie z art. 11 ust. 2 sąd na wniosek uprawnionego może orzec również o wyrobach, ich opakowaniach, materiałach reklamowych i innych przedmiotach bezpośrednio związanych z popełnieniem czynu nieuczciwej konkurencji. W szczególności można orzec ich zniszczenie lub zaliczenie na poczet odszkodowania. Z kolei problematykę sankcji karnych reguluje przepis art. 23 ust. 1 ZNKU, przewidujący, że kto wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi w stosunku do przedsiębiorcy ujawnia

²² J. Bieluk: *Ustawa...*, nb. 42.

²³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1010), dalej: ZNKU.

innej osobie lub wykorzystuje we własnej działalności gospodarczej informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli wyrządza to poważną szkodę przedsiębiorcy, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Zagadnieniem bardzo istotnym z punktu widzenia spółki będącej właścicielem co najmniej jednej nieruchomości rolnej jest minimalizacja ryzyka wejścia KOWR do spółki. Jednym z rozwiązań problemu może być sprzedaż udziałów na raty. Zamiast sprzedawać 60% udziałów w spółce, można dokonać dwunastu transakcji po 5%, minimalizując ryzyko przejęcia kontroli nad spółką przez KOWR. Możliwe będzie wówczas zastosowanie różnych narzędzi prawnych, aby zminimalizować ryzyko wejścia niechcianego wspólnika do spółki. Wskazana będzie zmiana umowy spółki poprzez uregulowanie m.in. przymusowego umorzenia udziałów, ograniczenia uprawnień wspólnika mniejszościowego, wprowadzenia obligatoryjnych dopłat, nadania wspólnikowi uprawnień indywidualnych, na podstawie art. 159 KSH. Powyższe czynności mogą spowodować, iż KOWR nie zdecyduje się na wykorzystanie prawa pierwokupu.

Kolejnym sposobem obrony może być przymusowe umorzenie udziałów w drodze ich nabycia przez spółkę celem ich umorzenia (art. 199 § 1 KSH). Jednakże przymusowe umorzenie udziałów będzie możliwe wyłącznie wówczas, gdy przesłanki i tryb umorzenia zostały określone w umowie spółki. W przypadku ziszczenia się określonych w umowie spółki przesłanek przymusowego umorzenia udziałów umorzenie może nastąpić bez zgody wspólnika, którego udziały podlegają umorzeniu²⁴.

Należy wspomnieć o problematyce zagranicznych spółek, posiadających nieruchomości rolne w Polsce. Zagadnienie to reguluje art. 17 ust. 3 pkt 7 ustawy Prawo prywatne międzynarodowe²⁵, gdzie prawu państwa, w którym ma siedzibę dana osoba prawna, podlega nabycie i utrata statusu wspólnika lub członkostwa oraz prawa i obowiązki z nim związane. A więc należy uznać, że sprzedaż udziałów spółek, mających siedzibę za granicą, posiadających nieruchomości rolne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie podlega zakresowi zastosowania UstRoU²⁶.

Warto poruszyć kolejny sposób obrony przed wykonaniem prawa pierwokupu przez KOWR, jakim jest ustanowienie uprzywilejowania udziałów co do głosów. Sposób ten został uregulowany w art. 174 § 3 i § 4 KSH. Należy jednak pamiętać, że takie uprzywilejowanie głosowe nie może przekraczać trzech głosów na jeden udział. W praktyce pozostający w spółce wspólnik posiadający takie uprzywilejowanie głosowe będzie miał większy wpływ na działalność operacyjną pomimo skorzystania przez KOWR z prawa pierwokupu.

²⁴ J. Strzępka, E. Zielińska. W: *Kodeks Spółek...*, s. 399–401.

²⁵ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo Prywatne międzynarodowe (Dz. U. z 2015 r., poz. 1792).

²⁶ K. Maj: *Zmiany...*, s. 95.

Ustawodawca w przepisie art. 3a ust. 2 UstRolU wyłączył prawo pierwokupu w stosunku do KOWR w przypadku zbywania:

- 1) udziałów na rzecz osoby bliskiej;
- 2) udziałów przez Skarb Państwa;
- 3) udziałów na rzecz spółki, o której mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. ca UstRolU;
- 4) udziałów na rzecz spółki kapitałowej lub grupy kapitałowej, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. cb UstRolU.

Ustawodawca w art. 2 pkt 6 UstRolU zdefiniował pojęcie osoby bliskiej. Na potrzeby zastosowania niniejszej ustawy przez osobę bliską rozumiemy zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz pasierbów. A więc jeżeli zbycie udziałów następuje na rzecz którejkolwiek z powyżej wymienionych osób, to prawo pierwokupu nie znajdzie zastosowania w konkretnej transakcji.

Ustawodawca w nowelizacji ZmUstRolU z 26.04.2019 roku wprowadził art. 4c, na podstawie którego w przypadku wykonania prawa pierwokupu przez KOWR przepis art. 600 KC stosuje się również do postanowień umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W założeniu regulacja miała zapobiec takim zmianom umowy spółki, które uniemożliwiały lub utrudniały nabywanie udziałów przez KOWR. Stosownie do przepisu art. 600 KC w przypadku wykonania prawa pierwokupu między zobowiązanym a uprawnionym dochodzi do skutku umowa sprzedaży tej samej treści, co umowa zawarta przez zobowiązanego z osobą trzecią, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Wobec tego postanowienia umowy z osobą trzecią, mające na celu udaremnienie prawa pierwokupu, są względem uprawnionego bezskuteczne. Z kolei przepis art. 600 § 2 KC przewiduje, że jeżeli umowa sprzedaży zawarta z osobą trzecią przewiduje świadczenia dodatkowe, których uprawniony do pierwokupu nie mógłby spełnić, może on swoje prawo wykonać, uiszczając wartość tych świadczeń. Jednakże gdy prawo pierwokupu przysługuje Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego z mocy ustawy, takie świadczenie dodatkowe uważa się za niezastrzeżone. W odniesieniu do umowy spółki przepis art. 4c UstRolU znacznie rozszerza zastosowanie przepisu art. 600 KC. Należy go bowiem interpretować w następujący sposób:

- 1) w przypadku gdy postanowienia spółki z o.o. mają na celu uniemożliwienie wykonania prawa pierwokupu, wówczas takie przepisy są w odniesieniu do KOWR bezskuteczne (zakres zastosowania przepisu art. 600 § 1 KC);
- 2) w razie, gdy postanowienia spółki z o.o. przewidują świadczenia dodatkowe, których KOWR nie mógłby spełnić, wówczas takie świadczenia dodatkowe uważa się za niezastrzeżone (zakres zastosowania przepisu art. 600 § 2 KC).

Warto poruszyć zagadnienie nieważności czynności prawnej, którą ustawodawca uregulował w przepisie art. 9 UstRolU, zgodnie z którym nabycie udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, będącej właścicielem nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 5 hektarów albo nieruchomości rolnych

o łącznej powierzchni co najmniej 5 hektarów, dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne. W dalszej części ustawodawca wymienia przykładowe czynności, skutkujące nieważnością czynności prawnej:

- a) dokonanie czynności prawnej bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu lub bez powiadomienia KOWR;
- b) zbycie albo oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej bez zgody dyrektora generalnego KOWR, o której mowa w art. 2b ust. 3 UstRolU;
- c) nabycie nieruchomości rolnej w oparciu o nieprawdziwe oświadczenia albo fałszywe lub potwierdzające nieprawdę dokumenty, tj. np. oświadczenia i dokumenty dołączone do umowy, w wyniku której dochodzi do przeniesienia własności nieruchomości rolnej – art. 7 ust. 6 i 7 UstRolU.

Należy pamiętać, że powyższe czynności zostały wymienione jedynie w charakterze przykładu. Niewątpliwie nie jest to oczekiwana regulacja, bowiem nie sprzyja pewności obrotu gospodarczego. Z kolei procedura zbywania udziałów powinna zostać uregulowana bardzo precyzyjnie, gdyż pewność prawa w tym zakresie stanowi wartość elementarną. Należy bowiem unikać regulacji, które będą stwarzać problemy trudne do rozwiązania.

Bibliografia

- Bieluk J.: *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz* wyd. 2, Warszawa 2019.
- Byczko S.: *Ustawowe prawo pierwokupu udziałów i akcji spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych*, Warszawa, 2017.
- Herbet A.: *Obrót udziałami w spółce z o.o.*, Warszawa 2004.
- Kidyba A.: *Meritum Prawo Spółek*, Warszawa 2016.
- Kodeks Spółek Handlowych. Komentarz*, wyd. 7. Red. J. Strzępka, Warszawa 2015.
- Maj K.: *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązująca od dnia 26 czerwca 2019 r.* „Krakowski Przegląd Notarialny” 2019, rok IV, nr 2.
- Maj K.: *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.* „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, rok I, nr 2.
- Prawo Spółek Handlowych. Tom 2A System Prawa Handlowego*. Red. A. Rachwał, A. Szumański, Warszawa 2019.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r., poz. 1145).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 505).
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. z 2015 r., poz. 1792).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1362).
- Ustawa z dnia 22 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018 r., poz. 2188).

Ustawa o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1080).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1010).

Orzecznictwo

Wyrok SN z 01.12.2011 r., I CSK 132/11, Legalis.

Umowa o pomocy przy zbiorach – uwarunkowania prawne i ekonomiczne

Contract for aid at harvest – legal and economic conditions

Summary: In connection with the amendment of the Act on social insurance of farmers, which entered into force on May 18, 2018, a new civil law agreement was introduced to the national legal system – the agreement on harvest assistance. This agreement was to be the legislator's response to voices coming from widely understood agricultural circles, speaking about the need to create such a contract, the specificity of which would correspond to seasonal work carried out on farms and at the same time ensure the safety of two parties to the contract – the farmer and the assistant. In this article the author presents legal aspects of the new contract in agriculture, as well as, in as synthetic manner as possible, the arguments in favour of and against the legal, tax and insurance solutions that accompany it. The study verifies the usefulness of the new contract in agricultural activity, including its suitability for the realities of the agricultural market in Poland and the expectations of those most interested in it – farmers themselves. One should not lose sight of the fact that in practice the contract is often signed by two parties, where one of them is a citizen of the Republic of Poland and the other a foreigner. This fact raises many theoretical questions, especially in the context of income taxes and the problem of double taxation.

Keywords: agricultural law, civil law, contract for aid at harvest, agriculture, social insurance of farmers, taxes

* Doktorant. Zespół Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej. Uniwersytet Śląski w Katowicach.

1. Wstęp

W dniu 18 maja 2018 r. do krajowego porządku prawnego weszła w życie Ustawa z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznych rolników oraz niektórych innych ustaw, w wyniku czego w obrocie pojawił się nowy rodzaj umowy, tj. umowa o pomocy przy zbiorach¹. Miała stanowić ona odpowiedź na głosy dochodzące ze środowisk rolniczych, wskazujące na brak w polskim obrocie prawnym takiego kontraktu, którego charakter odpowiadałby specyfice sezonowej pracy w rolnictwie i zapewniał jednocześnie ochronę interesów zarówno rolników, jak i pomocników przy zbiorach. *Ratio legis* owej nowelizacji, na co wskazuje ustawodawca, stanowiła również próba ukrócenia stosowania w obrocie prawnym umowy o dzieło oraz zatrudniania pomocników przy zbiorach „na czarno”. Oprócz wymienionych powyżej argumentów warto również zwrócić uwagę na fakt, że ogrodnictwo i sadownictwo, jako działy produkcji rolnej, są branżą gdzie największe natężenie prac przypada na okres zbiorów pomiędzy majem i listopadem². Należy więc podzielić stanowisko ustawodawcy wskazujące na potrzebę i zasadność wprowadzenia konstrukcji prawnej (umowy), możliwej do zastosowania *ad hoc* – w zależności od potrzeb warunkowanych procesem produkcji rolnej. W niniejszym artykule postaram się przedstawić charakterystykę prawną umowy o pomocy przy zbiorach stanowiącej odpowiedź na takie zapotrzebowanie i ocenić, czy od czasu jej pojawienia się w obrocie spełniła ona pokładane w niej nadzieje.

2. Umowa o pomocy przy zbiorach – podstawowe założenia

Umowa o pomocy przy zbiorach została uregulowana w rozdziale 7a Ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników w artykułach od 91a do art. 91f³. Zgodnie z tymi przepisami pomocnik rolnika zobowiązuje się do świadczenia pomocy przy zbiorach, należących do określonych sektorów produkcji rolnej, w określonym miejscu na terenie gospodarstwa rolnika, przez określony czas przy użyciu dostarczonych przez rolnika narzędzi niezbędnych do prawidłowego świadczenia pomocy i – co oczywiste – w zamian za wynagrodzenie. O cywilnoprawnym charakterze tej umowy

¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 858.

² Druk sejmowy 2334: uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznych rolników i niektórych innych ustaw, VIII kadencja.

³ Dz. U. z 2019 r., poz. 299.

przesądza treść art. 91a pkt 4 Ustawy, zgodnie z którym wykonywanie pracy w ramach tej umowy nie stanowi zatrudnienia w rozumieniu Kodeksu pracy, w związku z czym, zgodnie z odesłaniem z art. 91f Ustawy, przepisami stosowanymi wprost w kwestiach nieuregulowanych treścią umowy będą te zawarte w kodeksie cywilnym. W związku z powyższym do podstawowych informacji o charakterze teoretycznoprawnym warto dodać, że umowa o pomocy jest umową: 1) podwójnie zobowiązującą (tj. obie strony zobowiązane są do określonego świadczenia); 2) konsensualną (staje się skuteczna z chwilą zawarcia bez konieczności dokonywania dodatkowych czynności); 3) odpłatną (strona otrzymuje przysporzenie majątkowe kosztem drugiej) i 4) o podwójnym skutku.

Umowa o pomocy przy zbiorach powinna być zawarta na piśmie. W literaturze brak jednoznacznego stanowiska co do skutków niezachowania tej formy. Z literalnego brzmienia art. 91b Ustawy należałoby wnioskować, że mamy do czynienia jedynie z formą pisemną dla celów dowodowych, o czym świadczyłby brak wskazania rygору nieważności w treści tego przepisu⁴. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że na gruncie umowy o pomocy przy zbiorach pomocnik zobowiązany jest do osobistego wykonywania swoich obowiązków. Niewykluczonym jest, że *ratio legis* osobistego spełnienia świadczenia przez pomocnika warunkowane było dążeniem do tego, aby nie dopuścić do wykonywania jego obowiązków przez osoby niepełnoletnie oraz aby nie przekraczać ustawowego wymiaru 180 dni kalendarzowych świadczenia pomocy przez pomocnika rolnika⁵. Ustawodawca nie zdecydował jednakże, jaka sankcja grozi za niedotrzymanie takiego warunku.

3. Strony umowy

Stronami umowy o pomocy przy zbiorach są: 1) rolnik jako zlecający wykonanie określonych obowiązków oraz 2) pomocnik rolnika jako ich wykonawca. Pojęcia te znalazły swoje rozwinięcie w słowniczku do Ustawy. W odniesieniu do osoby rolnika należy jednak wskazać, że wspomniana definicja różni się od tych znanych nam na gruncie ustaw rolnych. W myśl art. 6 pkt 1 Ustawy rolnikiem jest bowiem „pełnoletnia osoba fizyczna, zamieszkująca i prowadząca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym

⁴ Por. komentarz do art. 73 k.c.: E. Gniewek: *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019. Legalis.

⁵ M. Miąsko: *Analiza charakterystyki umowy o pomocy przy zbiorach (ujęcie komparatystyczne)*. „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 25, rok 2018, nr 2, s. 149–150.

również w ramach grupy producentów rolnych, a także osoba, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia”. Jest ona zatem o wiele szersza niż definicja rolnika indywidualnego sformułowana w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego⁶. Związane jest to niewątpliwie z faktem, że w przypadku obu tych ustaw założenia ustawodawcy były zupełnie inne – o ile w pierwszym przypadku chodziło m.in. o zakończenie spekulacyjnego wykupu ziemi przez cudzoziemców poprzez umożliwienie jej nabywania jedynie ograniczonemu kręgowi podmiotów, to w drugim, zdaniem autora, rozszerzona definicja pozwoli objąć swoim zakresem szerokie spektrum podmiotów. Związane jest to niewątpliwie z faktem, iż znajduje ona zastosowanie w odniesieniu do szczególnie istotnego aspektu, jakim jest zabezpieczenie społeczne obywateli⁷.

O wiele prościej sytuacja ma się przypadku pojęcia pomocnika rolnika, które, choć na gruncie polskiego ustawodawstwa jest definicją nową, nie powinno nasręczać większych trudności interpretacyjnych. Pomocnikiem rolnika jest bowiem każda osoba pełnoletnia, z którą rolnik zawarł umowę o pomocy przy zbiorach, o której mowa w art. 91a (por. art. 6 pkt 2a Ustawy). Zdaniem autora dobrym pomysłem byłoby rozważenie sytuacji, w której definicja pomocnika zostałaby zmodyfikowana w ten sposób, aby umożliwić (w zakresie dozwołonym prawem) pełnienie takich obowiązków również osobom małoletnim, dając im szansę na rozpoczęcie pierwszych prac zarobkowych w sposób legalny. Należy zwrócić uwagę, że spora część prac jakimi może być objęta umowa o pomocy przy zbiorach jest wykonywana w okresie wakacyjnym. Stworzenie uczniom (którzy już i tak dorywczo podejmują się pracy dodatkowej w sezonie letnim) takich możliwości przy jednoczesnym należyтым zabezpieczeniu ich od strony ubezpieczeń społecznych byłoby – w mojej opinii – jak najbardziej wskazane. Są jednak również przeciwnicy takiego rozwiązania⁸. Pomocnikiem rolnika może być zarówno obywatel polski, jak i cudzoziemiec, o ile posiada on zezwolenie na wykonywanie pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁹.

⁶ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1362).

⁷ P. Prusinowski: *Relacje zachodzące pomiędzy podstawowymi pojęciami ubezpieczenia społecznego rolników*. „Przegląd Sądowy” 2014, nr 2, s. 120–130.

⁸ M. Miąsko: *Analiza...*, s. 147–149.

⁹ <https://www.biznes.gov.pl/pl/publikacje/3515-zatrudnienie-pracownika> [dostęp: 5.01.2020].

4. Przedmiot umowy

Zakres obowiązków pomocnika rolnika

Kolejną kwestią wymagającą uwagi na gruncie omawianego zagadnienia jest zakres działalności rolniczej, w jakiej znajduje ona swoje zastosowanie. Wbrew bowiem temu, co mogłoby się wydawać, umowa nie obejmuje wszystkich możliwych czynności wykonywanych w gospodarstwach rolnych, a jedynie te enumeratywnie wymienione w art. 1 ust. 2 lit. f (chmiel), i (owoce i warzywa) oraz n (tytoń) Rozporządzenia PE nr 1308/2013 ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych¹⁰, jak również pozostałych roślin, o których mowa w art. 91a Ustawy¹¹. Szczegółowy spis tych produktów zamieszczony jest na stronie KRUS-u pod nazwą: „Wykaz produktów rolnych, przy zbiorze których świadczona przez pomocnika pomoc może być wykonywana na podstawie umowy o pomocy przy zbiorach”. Są to np. pomidory, marchew, winogrona, chmiel czy tytoń¹². Ustawodawca z niezrozumiałych przyczyn zdecydował, że w owym wykazie płodów rolnych zabraknie ziemniaków czy zbóż, podczas gdy jednocześnie widnieją w nim owoce cytrusowe, ananasy czy awokado. Motywów takiego rozwiązania nie sposób doszukiwać się w uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzających tę regulację.

Pomijając fakt, że przedmiot umowy powinien mieścić się w powyższym zakresie, dobrze skonstruowana umowa, która rzeczywiście miałaby zapewnić ochronę interesów obu stron, powinna zawierać dodatkowo wskazanie zakresu czynności zarówno pomocnika rolnika, jak i samego rolnika¹³. Z uwagi na to, iż kazuistyczne wyliczenie obowiązków stron nie zawsze jest możliwe w związku z pojawiającą się niekiedy w praktyce koniecznością wykonania dodatkowych, wypadkowych czynności, nieprzewidzianych na etapie konstruowania samego kontraktu, zalecanym jest, co zresztą pośrednio wynika z samej Ustawy, wskazanie kategorii tych czynności. W przypadku zaś gdyby zakres nowych czynności znacząco wykraczał poza ten ustalony w umowie, winna ona ulec modyfikacji stosownym aneksem, rozszerzającym zakres tych czynności, jak również

¹⁰ 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 z 2013 r. OJ L 347, CELEX: 32013R1308).

¹¹ „[...] a także pozostałych ziół i roślin zielarskich, zwanych dalej „chmielem, owocami, warzywami, tytoniem, ziołami i roślinami zielarskimi”.

¹² <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenie-spoeczne-rolnikow/ubezpieczenie-pomocnika-rolnika/wykaz-produktow-rolnych-przy-zbiorze-ktorych-swiadczone-przez-pomocnika-pomoc-moze-byc-wykonywana-na-podstawie-umowy-o-pomocy-przy-zbiorach/> [dostęp: 5.01.2020].

¹³ http://www.sadyogrody.pl/prawo_i_dotacje/104/ustawa_o_pomocy_przy_zbiorach_ile_ochrony_pracownika_i_korzystu_dla_rolnika,13655_1.html [dostęp: 5.01.2020].

w zakresie w jakim jest to niezbędne, odpowiednio dostosowującym wysokość wynagrodzenia.

5. Czas trwania i wypowiedzenie umowy

Szczególnie charakterystycznym elementem omawianej konstrukcji prawnej jest okres, na jaki umowa ta może zostać zawarta. O ile bowiem instytucja umów zawieranych na czas oznaczony jest powszechnie znana, to jednak w przeciwieństwie do innych umów cywilnoprawnych funkcjonujących w obrocie łączny czas świadczenia pomocy przy zbiorach nie może być dłuższy niż 180 dni w ciągu roku kalendarzowego (art. 91 c). Pomocnik rolnika może zatem zawrzeć jedną umowę na cały ten okres lub też szereg pojedynczych umów (w tym z różnymi rolnikami), pod warunkiem jednak, że ich łączny czas trwania nie przekroczy 180 dni kalendarzowych w roku. W celu weryfikacji dochowania tego terminu pomocnik rolnika przed podpisaniem nowej umowy jest zobligowany do złożenia oświadczenia, jak długo w danym roku pracował na podobnym stanowisku u innego rolnika. Dobrym rozwiązaniem pozwalającym na pewne i skuteczne potwierdzenie tego faktu jest włączenie takiego oświadczenia do treści umowy w formie załącznika. Pozwoli to uniknąć w przyszłości jakichkolwiek nieporozumień natury prawnej czy trudności natury dowodowej (np. w odniesieniu do organów państwa). Niemniej niewyjaśnionym do tej pory pozostaje fakt braku jakiejkolwiek sankcji za ewentualne za przekroczenie wyżej wymienionego terminu¹⁴.

Ustawodawca przewidział także możliwość wypowiedzenia umowy przez każdą ze stron, w tym, co pośrednio wynika z treści art. 91 c ust. 2 Ustawy, bez podania jakiejkolwiek przyczyny, przy jednoczesnym, niezwykle krótkim ustawowym okresie wypowiedzenia. Dla skutecznego rozwiązania tej umowy wystarczy bowiem zaledwie upływ dnia, w którym została ona wypowiedziana. Dodatkowo, zgodnie z zasadą swobody umów Ustawa dopuszcza możliwość modyfikacji tego terminu w sposób dowolnie ustalony przez strony, niemniej, poszukując uzasadnienia tak krótkiego terminu, można stwierdzić, że związane jest to z próbą zapewnienia swobodnego przepływu pracowników w zależności od potrzeb danego gospodarstwa i zakresu prac, jaki jest w danym terminie w nim wymagany. Dłuższy termin wypowiedzenia mógłby spowodować, iż jego koniec mógłby wypadać już po zakończeniu samych zbiorów.

¹⁴ I. Florczak: *Umowa o pomocy przy zbiorach – nowa podstawa prawna zatrudnienia*. „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Wrocław 2019, nr 3944, s. 25.

6. Wynagrodzenie

W przeciwieństwie do umowy zlecenia umowa o pomocy przy zbiorach nie została objęta przepisami o minimalnej stawce godzinowej z tytułu umowy zlecenia i osób świadczących usługi. Rozwiązanie takie – w mojej ocenie – należy ocenić pozytywnie. Przede wszystkim w warunkach wolnego rynku (rozumianego w powszechnym tego słowa znaczeniu) to prawo popytu i podaży powinno determinować wysokość wynagrodzenia. W obecnej sytuacji na rynku pracy, gdzie badania wyraźnie wskazują na niedobór pracowników krajowych i potrzebę zatrudnienia osób z zagranicy, poza skrajnymi przypadkami trudno wyobrazić sobie sytuację, aby ktokolwiek godził się na pracę poniżej 14,70 złotych brutto za godzinę. Warto zaznaczyć, że od 1 stycznia 2020 roku minimalna stawka godzinowa w przypadku umów zlecenia oraz o świadczenie usług wynosi 17 złotych brutto za godzinę¹⁵.

Dodatkowo za takim rozwiązaniem przemawia specyfika pracy w rolnictwie, skłaniająca do stosowania wynagrodzenia akordowego. Wspomniane rozwiązanie jest stosowane w praktyce agrarnej, chociaż często nieformalnie. Stanowisko przedstawione powyżej z pewnością zostanie poddane stanowczej krytyce, gdyż większość doktryny brak minimalnego wynagrodzenia uznaje za błąd ustawodawcy i niezrozumiałe działanie, polegające na dyskryminacji jednej z umów, podczas gdy pozostałe zasadami takimi są objęte¹⁶.

Autor niniejszego artykułu zgadza się z kolei z opiniami doktryny, jakoby brak było uregulowania, które zapewniałoby minimum bezpieczeństwa i higieny pracy. Dokonując implementacji nowego kontaktu do polskiego systemu prawnego, ustawodawca nie pochylił się nad tym zagadnieniem¹⁷. Gwoli uwag *de lege ferenda* być może dobrze byłoby, gdyby recypowano art. 304 Kodeksu pracy, aby zapewnić pomocnikowi bezpieczeństwo, higienę i komfort w warunkach ciężkiej pracy fizycznej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zdrowie i bezpieczeństwo pomocników powinno stanowić tutaj najwyższą wartość.

¹⁵ <https://gov.legalis.pl/od-1-stycznia-2020-r-placa-minimalna-to-2600-zl-brutto/> [dostęp: 5.01.2020] – w momencie oddania niniejszego artykułu do druku stawka ta wynosi 18,30 zł brutto za godzinę.

¹⁶ B. Surdykowska: *Kontrowersje wokół umowy o pomocy przy zbiorach*. „Młody Jurysta”, Warszawa 2018, nr 2018/3, s. 11–12.

¹⁷ B. Surdykowska: *Kontrowersje...*, s. 8.

7. Ubezpieczenie pomocnika rolnika

O ile główny ciężar wykonania umowy w przypadku pomocy przy zbiorach spoczywa na pomocniku rolnika (wykonanie pracy), to jednak nie należy tracić z pola widzenia także obowiązków rolnika, od spełnienia których uzależniona jest prawidłowa i zgodna współpraca stron oraz jej pełna realizacja.

Rolnik zobowiązany jest przede wszystkim zapewnić pomocnikowi odpowiednie narzędzia, aby ten mógł spełnić przedmiot umowy. Co oczywiste, rodzaj tych narzędzi (w tym odzieży ochronnej, jeśli okaże się niezbędna), uzależniony będzie od rodzaju i warunków wykonywanych prac. Każdy z przypadków należy rozpatrywać *ad casum*.

Na rolniku spoczywa także szereg obowiązków o charakterze publiczno-prawnym, związanych z opłacaniem składek do KRUS-u i zaliczek na podatki dochodowy do właściwego urzędu skarbowego. Rolnik w przeciągu 7 dni od dnia zawarcia umowy jest zobligowany zgłosić pomocnika przy zbiorach do ubezpieczeń w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, nie później jednak niż przed upływem okresu, na który została zawarta owa umowa, pod rygorem utraty prawa do świadczeń przysługujących pomocnikowi w ramach ubezpieczenia. Należy mieć również na uwadze to, że obowiązkowe ubezpieczenie pomocnika rolnika obejmuje ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, jednakże jedynie w zakresie ograniczonym do świadczenia z tytułu wypadku przy pracy rolniczej¹⁸. Ponadto ubezpieczeniem obowiązkowym jest również ubezpieczenie zdrowotne¹⁹, aczkolwiek w świetle obecnych przepisów nie ma możliwości zgłoszenia do owego ubezpieczenia członka rodziny pomocnika. Rozwiązanie takie należy jednoznacznie ocenić negatywnie, nie sposób bowiem przedstawić racjonalnych powodów, dla których ustawodawca zdecydował się o wyłączeniu takiej możliwości w przypadku umowy o pomocy przy zbiorach, kiedy w stosunku do innych umów cywilnoprawnych rozwiązanie takie nie funkcjonuje²⁰. Niemniej objęcie samego pomocnika rolnika obowiązkowym ubezpieczeniem wypadkowym należy ocenić już zdecydowanie pozytywnie. Do momentu wejścia w życie przepisów umowy o pomocy przy zbiorach rolnicy nagminnie podpisywali z pomocnikami umowy o dzieło, które *per se* nie mogły być stosowane do pracy w rolnictwie. Rozwiązanie takie często było podważane przez KRUS i co najistotniejsze w żaden sposób nie zapewniało ochrony dla pomocnika, gdyż z tytułu umowy o dzieło należy odprowa-

¹⁸ <https://www.krus.gov.pl/aktualnosci/dokument/artikul/wazne-dla-rolnikow-zawierajacych-z-pomocnikami-umowy-o-pomocy-przy-zbiorach-chmielu-owocow-i-wa/> [dostęp: 5.01.2020].

¹⁹ <https://www.biznes.gov.pl/pl/publikacje/3515-zatrudnienie-pracownika> [dostęp: 5.01.2020].

²⁰ <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenie-spoeczne-rolnikow/ubezpieczenie-pomocnika-rolnika/zasady-podlegania-przez-pomocnikow-rolnika-ubezpieczeniu-wypadkowemu-chorobowemu-i-macierzynskiemu-oraz-ubezpieczeniu-zdrowotnemu/> [dostęp: 5.01.2020].

dzać jedynie podatek dochodowy, nie obowiązują natomiast składki do ubezpieczeń. Warto nadmienić, że według danych Głównego Urzędu Statystycznego odsetek wypadków w rolnictwie, leśnictwie i łowiectwie wyniósł w 2018 r. 6,37 na 1000 pracowników²¹. Tak duża ich liczba wyraźnie pokazuje, jak koniecznym było zapewnienie ochrony praw pomocników rolników, pracujących na gospodarstwach rolnych, wobec czego pozytywnie należy ocenić takie rozwiązanie zaproponowane przez ustawodawcę.

Wysokość składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz ubezpieczenie zdrowotne są umieszczone na stronie internetowej KRUS-u, ponadto dokonany został podział na konkretne miesiące ze zróżnicowaniem wysokości składek. Na przykład w maju składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie wynosi 42 złote. Jej wartość obliczana jest proporcjonalnie do ilości dni w miesiącu, kiedy pomocnik przy zbiorach podlegał obowiązkowi ubezpieczeniowemu (na przykład w maju za 9 dni podlegania ubezpieczeniu wynosi ona 12 złotych²²).

Składka na ubezpieczenie zdrowotne uiszczana jest miesięcznie przy czym jej wysokość nie jest liczona proporcjonalnie do ilości dni w miesiącu, w którym pomocnik rolnika podlegał ubezpieczeniu. W czerwcu 2018 roku wynosiła 142 złote, natomiast w maju 2019 roku 152 złote. Składki te rolnik zobligowany jest odprowadzać do piętnastego dnia każdego miesiąca²³.

8. Umowa o pomocy przy zbiorach – kwestie podatkowe

Przechodząc wreszcie do rozważań dotyczących kwestii podatkowych, należy odnieść się bezpośrednio do treści art. 2 ustawy z 13 kwietnia 2018 r., którego literalne brzmienie pozwala jednoznacznie stwierdzić, że przychody uzyskiwane przez osobę fizyczną na podstawie zawartej z rolnikiem umowy o pomocy przy zbiorach stanowią przychody zaliczane do pozostałych źródeł dochodów i są opodatkowane według skali podatkowej zgodnie z art. 20 ust. 1 Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁴.

²¹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/warunki-pracy-wypadki-przy-pracy/wypadki-przy-pracy-w-2018-roku,3,34.html> [dostęp: 5.01.2020].

²² <https://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/wymiar-kwartalnych-skladek-na-ubezpieczenie-spoleczne-rolnikow/wysokosc-skladek-na-ubezpieczenie-pomocnika/> [dostęp: 5.01.2020].

²³ <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenie-spoleczne-rolnikow/ubezpieczenie-pomocnika-rolnika/zasady-podlegania-przez-pomocnikow-rolnika-ubezpieczeniu-wypadkowemu-chorobowemu-i-macierzynskiemu-oraz-ubezpieczeniu-zdrowotnemu/> [dostęp: 5.01.2020].

²⁴ <http://www.doradca.lublin.pl/publikacje/podatki-dochodowe/umowa-o-pomocy-przy-zbiorach-jak-rozliczamy-podatek> [dostęp: 5.01.2020].

Jak wynika z art. 24 ust. 21 wyżej wymienionej ustawy, dochodem z tytułu pomocy przy zbiorach jest przychód otrzymany z tego tytułu bez pomniejszenia o koszty jego uzyskania. Za koszt uzyskania przychodu w doktrynie uważa się: „przede wszystkim bezpośrednie wydatki produkcyjne na surowce i materiały, wynagrodzenie dla pracowników, wydatki na remonty, konserwację środków trwałych, koszty transportu, wydatki amortyzacyjne i wydatki związane z wartościami niematerialnymi i prawnymi”²⁵. Dla osób podlegających ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu (tj. nieposiadających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej miejsca zamieszkania dla celów podatkowych) należy uwzględnić umowy międzynarodowe, zawarte pomiędzy konkretnymi państwami, dotyczące unikania podwójnego opodatkowania. W toku prac legislacyjnych nad umową o pomocy przy zbiorach i w innych dokumentach, chociażby w raporcie Departamentu Statystyk Narodowego Banku Polskiego, można dostrzec tendencję, że najczęściej pytań o zatrudnianie i obowiązki podatkowe z tym związane zadawano w kontekście pracowników z Ukrainy²⁶. Należy więc pochylić się nad tym zagadnieniem i wyjaśnić ewentualne problemy natury praktycznej. Zgodnie z Konwencją między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, sporządzoną w Kijowie dnia 12.01.1993 r., a konkretnie artykułem 21 tejże Konwencji, części dochodu osoby mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w Umawiającym się Państwie, bez względu na to, skąd one pochodzą, a które nie zostały wymienione w poprzednich artykułach umowy, podlegają opodatkowaniu tylko w tym państwie²⁷. W związku z powyższym dochód uzyskany z umowy o pomocy przy zbiorach przez osobę mającą miejsce zamieszkania na Ukrainie nie będzie podlegał opodatkowaniu w Rzeczypospolitej. Istnieje jednak wyjątek od tej reguły – zgodnie bowiem z art. 21 ust. 2 Konwencji osoba, która nie jest polskim rezydentem podatkowym, ale wykonuje działalność zarobkową przez zakład lub stałą placówkę położoną w Polsce, i gdy prawa lub dobra, z których tytułu wypłacany jest dochód, są rzeczywiście związane z działalnością takiego zakładu lub stałej placówki, to dochód ten może być opodatkowany w Polsce. Mówiąc wprost – jeżeli rolnik wypłacił wynagrodzenie pomocnikowi, który jest obywatelem Polski (posiada miejsce zamieszkania na terytorium RP), nie jest zobowiązany do poboru zaliczki na podatek dochodowy. Będzie musiał jedynie sporządzić i przesłać pomocnikowi oraz właściwemu urzędowi skarbowemu formularz

²⁵ J. Głuchowski: *Polskie prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 372.

²⁶ https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2018/obywatele-Ukrainy-pracujacy-w-Polsce-raport.pdf [dostęp: 5.01.2020].

²⁷ Konwencja między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, sporządzona w Kijowie dnia 12 stycznia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 63, poz. 269).

PIT-11, wskazując wysokość wpłaconego wynagrodzenia. W przypadku gdyby rolnik zawarł umowę z pomocnikiem mającym miejsce zamieszkania na Ukrainie, nie byłby on zobowiązany do poboru zaliczki na podatek dochodowy i nie miałby obowiązku sporządzenia i przesłania pomocnikowi oraz urzędowi skarbowemu formularza PIT-11. Jako ciekawostkę natury prawnopodatkowej warto dodać, że informacja o osiągniętych przez pomocnika przychodach za rok 2018 miała być dostarczona na formularzu PIT-8C, natomiast począwszy od roku 2019 jako okresu rozliczeniowego – na formularzu PIT-11.

Dodatkowo po nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wszedł w życie art. 44 ust. 1g, wskazujący, że podatnik uzyskujący przychody z tytułu umowy o pomocy przy zbiorach może wpłacać miesięczne zaliczki na podatek dochodowy, stosując stawkę 17%, tj. najniższą określoną w skali²⁸. Również pozytywnym rozwiązaniem jest bez wątpienia zwolnienie, które ustawodawca przewidział w art. 22 ust. 1 pkt. 144 – wolna od podatku pozostaje bowiem „wartość wyżywienia i zakwaterowania zapewnionego nieodpłatnie przez rolnika pomocnikowi rolnika”²⁹. Jednocześnie ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie uniemożliwiające pomniejszenie uzyskanych za pracę w rolnictwie przychodów o jakiegokolwiek koszty uzyskania przychodu – wynika to z treści art. 24 ust. 21 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

9. Zakończenie

Umowa o pomocy przy zbiorach z pewnością wypełniła lukę legislacyjną, która w stosunkach rolnych musiała być uzupełniania *ad hoc*, zmuszając niejako rolników do zawierania umów cywilnoprawnych, niemających zastosowania w pracach rolnych *per se*, oraz nierzadko doprowadzającą do pracy „na czarno”. Udało się dzięki niej znormalizować stosunki na linii rolnik – jego potencjalny pracownik. Trzeba jednak zauważyć, że szereg kwestii związanych m.in. z zapewnieniem higieny i bezpieczeństwa pracy pomocników przy zbiorach również czeka na rozwiązanie korzystniejsze, zapewniające większą ochronę pomocnikowi rolnika.

²⁸ Art. 27 ust. 1 Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1991 r., nr 80, poz. 350).

²⁹ <http://www.doradca.lublin.pl/publikacje/podatki-dochodowe/umowa-o-pomocy-przy-zbiorach-jak-rozliczamy-podatek> [dostęp: 5.01.2020].

Bibliografia

- Florczak I.: *Umowa o pomocy przy zbiorach – nowa podstawa prawna zatrudnienia*. W: „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Wrocław 2019, Nr 3944.
- Głuchowski J.: *Polskie prawo podatkowe*, Warszawa 2016.
- Gniewek E.: *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Miąsko M.: *Analiza charakterystyki umowy o pomocy przy zbiorach (ujęcie komparatystyczne). „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej”* 2018, nr 2.
- Prusinowski P.: *Relacje zachodzące pomiędzy podstawowymi pojęciami ubezpieczenia społecznego rolników. „Przegląd Sądowy”* 2014, nr 2.
- Surdykowska B.: *Kontrowersje wokół umowy o pomocy przy zbiorach. „Młody Jurysta”* 2018, nr 2018/3.

Akty prawne

- Konwencja między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, sporządzona w Kijowie dnia 12 stycznia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 63, poz. 269).
- 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 z 2013 r. OJ L 347, CELEX: 32013R1308).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1991 r., nr 80, poz. 350).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 858).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2019 r., poz. 299).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1362).

Źródła elektroniczne

- <http://www.doradca.lublin.pl/publikacje/podatki-dochodowe/umowa-o-pomocy-przy-zbiorach-jak-rozliczamy-podatek>.
- http://www.sadyogrody.pl/prawo_i_dotacje/104/ustawa_o_pomocy_przy_zbiorach_ile_ochrony_pracownika_i_korzysty_dla_rolnika,13655_1.html.
- <https://gov.legalis.pl/od-1-stycznia-2020-r-placa-minimalna-to-2600-zl-brutto/>.
- <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/warunki-pracy-wypadki-przy-pracy/wypadki-przy-pracy-w-2018-roku,3,34.html>.
- <https://www.biznes.gov.pl/pl/publikacje/3515-zatrudnienie-pracownika>.
- <https://www.biznes.gov.pl/pl/publikacje/3515-zatrudnienie-pracownika>.
- <https://www.krus.gov.pl/aktualnosci/dokument/arttykul/wazne-dla-rolnikow-zawierajacych-z-pomocnikami-umowy-o-pomocy-przy-zbiorach-chmielu-owocow-i-wa/>.

<https://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/wymiar-kwartalnych-skladek-na-ubezpieczenie-spoleczne-rolnikow/wysokosc-skladek-na-ubezpieczenie-pomocnika/>.

<https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenie-spoleczne-rolnikow/ubezpieczenie-pomocnika-rolnika/wykaz-produktow-rolnych-przy-zbiorze-ktorych-swiadczona-przez-pomocnika-pomoc-moze-byc-wykonywana-na-podstawie-umowy-o-pomocy-przy-zbiorach/>.

<https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenie-spoleczne-rolnikow/ubezpieczenie-pomocnika-rolnika/zasady-podlegania-przez-pomocnikow-rolnika-ubezpieczeniu-wypadkowemu-chorobowemu-i-macierzynskiemu-oraz-ubezpieczeniu-zdrowotnemu/>.

https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2018/obywatele-Ukrainy-pracujacy-w-Polsce-raport.pdf.

Inne

Druk sejmowy 2334: uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i niektórych innych ustaw, VIII kadencja.

Rozdział II

PRAWO ŻYWNOŚCIOWE

Produkt z pogranicza vs środek spożywczy Zagadnienia klasyfikacyjne

Borderline product vs foodstuff Classification issues

Summary: Sometimes it may be unclear whether a particular product is a food (foodstuff) under food legislation or whether it falls under other sectorial legislation. In the case of these „borderline products”, the decision on a product’s classification must be taken on a case-by-case basis. In the article there is an analysis of classification issues as well as it attempted to answer the question of „what shall we do with borderline products?”. The author considers most of all judgments of the Court of Justice and Polish courts in the context of European Union food law, Polish food law and Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use (and Polish pharmaceutical law).

Keywords: food law, food, foodstuff, borderline products, classification

1. Wprowadzenie

Produkty z pogranicza (*borderline products*, produkty *borderline*) to termin umowny¹. Stanowi on reakcję na zanikające granice pomiędzy produktami lecz-

* Doktorantka. Zespół Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej. Uniwersytet Śląski w Katowicach.

¹ Choć termin ten nie doczekał się definicji legalnej w żadnym akcie prawnym, pojęcie produktów „o właściwościach granicznych”, tj. właściwościach pomiędzy sektorem produktów leczniczych a innymi sektorami znalazło się w motywie (7) preambuły do dyrektywy 2004/27/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi.

niczymi a żywnością, kosmetykami czy wyrobami medycznymi. Odnosi się do specyfików, które swoimi właściwościami zbliżają się głównie (choć nie tylko i nie zawsze) do „granicy” produktów leczniczych. W praktyce często zdarza się, że wspomniane substancje spełniają jednocześnie kryteria kilku grup produktów, takich jak produkty lecznicze, roślinne produkty lecznicze, tradycyjne roślinne produkty lecznicze, produkty zielarskie, wyroby medyczne, biocydy, kosmetyki, suplementy diety, żywność wzbogacona, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego czy choćby zabawki².

Ponieważ tematyka ta jest niezwykle obszerna, a *borderline products* identyfikuje się na styku różnych kategorii produktów, w artykule tym autorka skupi się wyłącznie na zanikającej granicy pomiędzy żywnością a produktami leczniczymi. Bezpieczeństwo stosowania, warunki wprowadzenia do obrotu, nadzór czy ograniczenia w sposobie prezentacji, znakowania oraz reklamy to tylko niektóre spośród kwestii determinujących znaczenie poprawnej klasyfikacji danego specyfiku. Jest ona tym ważniejsza ze względu na prawnie niedopuszczalną podwójną klasyfikację produktu występującego na styku prawa żywnościowego i farmaceutycznego. Efektem tego jest wiele wątpliwości narastających wokół *borderline products* oraz wzmagająca się potrzeba stopniowej eliminacji tej kategorii.

Punktem wyjścia dla poniższej analizy będzie zestawienie definicji produktu leczniczego z definicjami najbardziej „dyskusyjnych” grup żywności. Następnie autorka spróbuje zaproponować pewne kryteria klasyfikacyjne. W tym celu przedstawione zostaną wybrane orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz polskich sądów. Podsumowanie będzie miało na celu odpowiedź na pytanie, czy rozważany problem da się rozwiązać na poziomie definicyjnym, czy też każdy przypadek należy rozstrzygać *case by case*, co generuje wiele wątpliwości i neguje pewność prawa w tym zakresie.

2. Zagadnienia definicyjne

Jednym ze źródeł problemów klasyfikacyjnych jest wyjątkowo szeroka definicja produktu leczniczego składająca się z dwóch elementów: definicji „przez sposób prezentacji” i definicji „przez wskazanie funkcji”. Nie tylko nie wyłącza ona żywności z pojęcia „leku”³, ale równocześnie generuje uzasadnione

² Zob. *Manual of the Working Group on Cosmetic Products (Sub-Group on Borderline Products) on the scope of application of the Cosmetics Regulation (EC) No 1223/2009 (Art. 2(1)(A))*, kwiecień 2018, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32897> [dostęp: 27.08.2019].

³ M. Korzycka-Iwanow: *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 55.

wątpliwości, czy mieszczą się w niej również kosmetyki lub inne substancje, w szczególności jeżeli towarzyszące im działania marketingowe wskazują na ich właściwości lecznicze lub profilaktyczne⁴. Zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy 2001/83/WE⁵ produktem leczniczym jest bowiem:

- a) „jakakolwiek substancja lub połączenie substancji prezentowana jako posiadająca właściwości lecznicze lub zapobiegające chorobom u ludzi; lub
- b) jakakolwiek substancja lub połączenie substancji, które mogą być stosowane lub podawane ludziom w celu odzyskania, poprawy lub zmiany funkcji fizjologicznych poprzez powodowanie działania farmakologicznego, immunologicznego lub metabolicznego albo w celu stawiania diagnozy leczniczej”.

Powyższa definicja, w nieco zmodyfikowanej formule, została transponowana do polskiego Prawa farmaceutycznego⁶, gdzie z art. 2 pkt 32 wynika, że produktem leczniczym jest „substancja lub mieszanina substancji, przedstawiana jako posiadająca właściwości zapobiegania lub leczenia chorób występujących u ludzi lub zwierząt lub podawana w celu postawienia diagnozy lub w celu przywrócenia, poprawienia lub modyfikacji fizjologicznych funkcji organizmu poprzez działanie farmakologiczne, immunologiczne lub metaboliczne”.

Jak wskazuje się w orzecznictwie TSUE, co potwierdza również polska judykatura⁷, definicja produktu leczniczego zawarta w art. 1 ust. 2 dyrektywy 2001/83/WE (oraz art. 2 pkt 32 Prawa farmaceutycznego) składa się z dwóch części. Pierwsza z nich odwołuje się do sposobu prezentacji danego produktu, gdzie specyfiki przedstawiane (ang. *presented*) jako mające właściwości leczenia lub zapobiegania chorobom uznaje się za produkty lecznicze. Druga część definicji uznaje natomiast określone substancje za produkty lecznicze ze względu na ich funkcję, a więc: odzyskanie, poprawę czy modyfikację fizjologicznych funkcji organizmu poprzez powodowanie działania farmakologicznego, immunologicznego lub metabolicznego lub w celu postawienia diagnozy. TSUE podkreśla przy tym, że do kwalifikacji produktu jako leczniczego wystarczające jest spełnienie przesłanek tylko jednej z części definicji produktu leczniczego. Co więcej, jeżeli dany specyfik spełnia przesłanki więcej niż jednej definicji,

⁴ R. Sagan: *Reklama produktów medycznych w prawie polskim i europejskim*. „Studia Prawnicze” 1999, nr 4, s. 80.

⁵ Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.11.2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz. U. L 311 z 28.11.2001, s. 67 ze zm.), dalej: dyrektywa 2001/83/WE.

⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1977 ze zm.), dalej: Prawo farmaceutyczne.

⁷ Zob. wyrok TSUE z 30.11.1983 r., w sprawie *Leendert van Bennekom* (C-227/82), ECLI:EU:C:1983:354; wyrok TSUE z 21.03.1991 r., w sprawie *Jean-Marie Delattre* (C-369/88), ECLI:EU:C:1991:137; wyrok TSUE z 21.03.1991 r., w sprawie *Jean Monteil and Daniel Samanni* (C-60/89), ECLI:EU:C:1991:138; wyrok TSUE z 28.10.1992 r., w sprawie *Johannes Stephanus Wilhelmus Ter Voort* (C-219/91), ECLI:EU:C:1992:414; a także wyrok NSA z 22.06.2012 r., II OSK 545/1, Legalis 779156; wyrok NSA z 17.07.2014 r., II OSK 336/13, Legalis 1328078.

tj. może być uznany zarówno za kosmetyk czy środek spożywczy, jak i za produkt leczniczy, to przez wzgląd na ochronę zdrowia publicznego powinien być zaklasyfikowany jako produkt leczniczy⁸.

Choć rozporządzenie 178/2002⁹ w art. 2 lit. d wyraźnie wyłącza produkty lecznicze z pojęcia żywności (środka spożywczego), definicje wybranych „grup żywności” nie do końca współpracują z tym założeniem. Uzasadnione problemy interpretacyjne wywołują przede wszystkim różne kategorie żywności szczególnego rodzaju, którym z legislacyjnego punktu widzenia stawia się dodatkowe, nietypowe lub surowsze wymagania¹⁰.

Najbardziej znaną z nich są suplementy diety (suplementy żywnościowe). Art. 2 lit. a dyrektywy 2002/46/WE¹¹ definiuje je jako środki spożywcze, „których celem jest uzupełnienie normalnej diety i które są skoncentrowanym źródłem substancji odżywczych lub innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub fizjologiczny, pojedynczych lub złożonych, sprzedawanych w postaci dawek, a mianowicie w postaci kapsułek, pastylek, tabletek, pigułek i w innych podobnych formach, jak również w postaci saszetek z proszkiem, ampułek z płynem, butelek z kroplomierzem i w tym podobnych postaciach płynów lub proszków przeznaczonych do przyjmowania w niewielkich odmierzonych ilościach jednostkowych”.

W niemal identycznym kształcie definicja ta występuje w polskim porządku prawnym, gdzie w art. 3 ust. 3 pkt 39 ustawy z 25.08.2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹² dodano jedną przesłankę negatywną. Polega ona na wyłączeniu produktów posiadających właściwości produktu leczniczego w rozumieniu przepisów Prawa farmaceutycznego. M. Taczanowski uważa, że ta interwencja prawodawcy potwierdza podobieństwo obydwu kategorii¹³. P. Wojciechowski zwraca natomiast uwagę na brak zasadności takiej konstrukcji¹⁴.

⁸ Zob. wyrok TSUE z 21.03.1991 r., w sprawie *Jean-Marie Delattre...*

⁹ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.01.2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 031 z 01.02.2002 r., s. 1–24 ze zm.), dalej: rozporządzenie 178/2002.

¹⁰ M. Taczanowski: *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2017, s. 270.

¹¹ Dyrektywa 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.06.2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych (Dz. Urz. UE L 183 z 10.06.2002 r., s. 51 ze zm.), dalej: dyrektywa 2002/46/WE.

¹² Ustawa z 25.08.2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2020 r. poz. 2021 ze zm.), dalej: u.b.ż.ż.

¹³ M. Taczanowski: *Prawo...*, s. 281.

¹⁴ Zob. P. Wojciechowski: *Introduction of a food supplement into the Polish market*. „Rivista di diritto alimentare” 2010, nr 1, s. 3; w praktyce przesłanka ta nigdy nie znajdzie zastosowania, a jej uzasadnienia poszukiwać wypada właśnie w próbie ustosunkowania się prawodawcy do problemów związanych z produktami borderline (zob. A. Balicki. W: *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*. Red. A. Szymecka-Wesołowska, Warszawa 2013, s. 222).

Pierwszym problematycznym elementem definicji suplementu diety jest sformułowanie o uzupełniającym znaczeniu dla normalnej diety oraz zawartości skoncentrowanych substancji odżywczych. Zdaniem M. Korzyckiej oznacza to tyle, że choć suplementy diety kwalifikuje się jako żywność, to ze względu na swój cel i postać nie są to produkty powszechnie służące do odżywiania organizmu ludzkiego, gdyż te wywodzą się zwykle z produktów rolnych¹⁵. Mogą one bowiem jedynie uzupełniać normalną dietę, a nie ją zastępować¹⁶.

Kolejne problemy wywołuje sformułowanie „skoncentrowane źródło substancji odżywczych lub innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub fizjologiczny”. Z jednej strony bowiem brak jest harmonizacji w zakresie dawek witamin i minerałów, po przekroczeniu których suplement diety powinien być już traktowany jak produkt leczniczy. Dochodzi do tego cała reszta innych substancji stosowanych jako składniki suplementów diety, w odniesieniu do których harmonizacji nie ma zupełnie. Z drugiej strony ani „efekt odżywczy”, ani „efekt fizjologiczny” nie posiadają swoich definicji legalnych. O ile „efekt odżywczy” nie wywołuje większych kontrowersji, o tyle przez „efekt fizjologiczny” można rozumieć np. oddziaływanie na naturalne czynności organizmu, w szczególności trawienie, oddychanie, sen itd.¹⁷. Pojęcie to jest więc na tyle szerokie, że występuje również w definicjach innych produktów, zwłaszcza produktów leczniczych¹⁸.

Wreszcie sam katalog postaci, pod którą mogą występować suplementy diety, jest bardzo obszerny, a do tego ma otwarty charakter. Sprzedawanie w postaci dawek (kapsulek, pastylek, tabletek, pigułek i innych) upodabnia je dodatkowo do leków.

Kolejną kategorią, wśród której można znaleźć produkty *borderline*, są środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego (ś.s.s.p.ż), zdefiniowane w art. 3 ust. 3 pkt 43 u.b.ż.ż, których katalog znajduje się w rozdziale 6 u.b.ż.ż¹⁹. Z przepisu tego wynika, że to środki spożywcze, które „ze względu na specjalny skład lub sposób przygotowania wyraźnie różnią się od środków spożywczych powszechnie spożywanych i zgodnie z informacją zamieszczoną na opakowaniu są wprowadzane do obrotu z przeznaczeniem do zaspokajania szczególnych potrzeb żywieniowych: a. osób, których procesy trawienia i metabolizmu są zachwiane lub osób, które ze względu na specjalny stan

¹⁵ M. Korzycka. W: M. Korzycka, P. Wojciechowski: *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 180.

¹⁶ A. Balicki. W: *Bezpieczeństwo...*, s. 223.

¹⁷ Ibidem, s. 224.

¹⁸ Zob. M. Taczanowski: *Prawo...*, s. 281.

¹⁹ Definicja ta pokrywa się częściowo z funkcjonującą w UE do 19.07.2016 r. na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/39/WE z 6.05.2009 r. w sprawie środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego: „środki spożywcze, które dzięki swojemu specjalnemu składowi lub procesowi wytwórczemu wyraźnie odróżniają się od środków spożywczych przeznaczonych do normalnego spożycia, odpowiadają deklarowanym celom żywieniowym i są sprzedawane w sposób wskazujący na ich właściwość”.

fizjologiczny mogą odnieść szczególne korzyści z kontrolowanego spożycia określonych substancji zawartych w żywności – taki środek spożywczy może być określany jako „dietetyczny”, b. zdrowych niemowląt i małych dzieci w wieku od roku do 3 lat”. Wyróżnia je zatem specyficzny skład i sposób przygotowania oraz szczególnie cel produkcji, którym jest zaspokajanie potrzeb żywieniowych określonej grupy ludności²⁰. Wskutek wejścia w życie rozporządzenia 609/2013²¹ z ośmiu grup funkcjonujących dotychczas w rozdziale 6 art. 24 ust. 2 u.b.ż.ż prawo żywnościowe w sposób szczególnie reguluje nadal cztery z nich, nieformalnie nazwane żywnością dla szczególnych grup konsumentów²²: preparaty do początkowego żywienia niemowląt i preparaty do dalszego żywienia niemowląt; produkty zbożowe przetworzone oraz żywność dla dzieci; żywność specjalnego przeznaczenia medycznego i – wreszcie – środki spożywcze zastępujące całodzienną dietę, do kontroli masy ciała²³.

Ich wyróżniający skład oraz sposób przygotowania wynika ze specyficznych potrzeb konsumentów, dla których żywność ta jest przeznaczona, często posiadających wyższy od „przeciętnego” człowieka poziom wrażliwości po względem zdrowotnym²⁴. Wszystko to oraz rezygnacja z pojęcia ś.s.s.p.ż jako odrębnej kategorii żywności²⁵ jest skutkiem zacierających się różnic pomiędzy wyodrębnioną pierwotnie grupą a zwykłymi środkami spożywczymi, suplementami diety czy produktami leczniczymi, spotęgowanych dodatkowo wewnętrznymi problemami klasyfikacyjnymi.

Kolejnym zbiorem, w ramach którego pojawiają się *borderline products*, są środki spożywcze wzbogacane. Nie posiadają one obowiązującej definicji legalnej, toteż dla ich określenia korzysta się z pojęcia „wzbogacania żywności” z pierwotnego brzmienia u.b.ż.ż, zawartego w art. 3 ust. 3 pkt 53²⁶. Wynika z niego, że jest to: „dodawanie do środków spożywczych jednego lub kilku składników odżywczych, niezależnie od tego, czy naturalnie występują one w tym środku spożywczym, czy nie, w celu zapobiegania niedoborom lub korygowania niedoborów tych składników odżywczych w całych populacjach lub okreś-

²⁰ M. Syska. W: *Bezpieczeństwo...*, s. 267.

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 609/2013 z 12.06.2013 r. w sprawie żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego i środków spożywczych zastępujących całodzienną dietę, do kontroli masy ciała oraz uchylające dyrektywę Rady 92/52/EWG, dyrektywy Komisji 96/8/WE, 1999/21/WE, 2006/125/WE i 2006/141/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/39/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 41/2009 i (WE) nr 953/2009 (Dz. U. L. 181 z 29.06.2013, s. 35 ze zm.), dalej: rozporządzenie 609/2013.

²² M. Taczanowski: *Prawo żywnościowe...*, s. 275.

²³ Art. 1 ust. 1 rozporządzenia 609/2013.

²⁴ M. Taczanowski: *Prawo żywnościowe...*, s. 275.

²⁵ Zob. A. Meisterernst: *Foods for Particular Nutritional Uses – Death Sentence Passed for Sound Reasons?* „Food and Feed Law Review” 2011, nr 6, s. 315 i n.

²⁶ Dz. U. nr 171, poz. 1225.

lonych grupach ludności”. Mianem żywności wzbogaconej określa się zatem zwykle żywność, do której dodawane są witaminy, składniki mineralne lub inne substancje²⁷ w celu uzupełnienia brakujących ilości składników odżywczych do ich zalecanego poziomu spożycia²⁸.

Rozporządzenie 1925/2006²⁹ ustanawia przy tym terminy „maksymalnych” i „minimalnych” ilości witamin i składników mineralnych, które mogą być dodawane do żywności. Istota sprawy polega na tym, aby nie wprowadzać konsumentów w błąd, kiedy minimalna ilość składnika wywołująca określony efekt nie została osiągnięta, a i maksymalne ilości muszą być takie, aby spożycie mieściło się w granicach urozmaiconej diety i było dla konsumenta bezpieczne³⁰. Nie ulega przy tym wątpliwości, że produkty, których celem jest „zapobieganie niedoborom lub korygowanie niedoborów składników odżywczych”, mogą z powodzeniem mieścić się w funkcjonalnej części definicji produktów leczniczych albo przez sam sposób prezentacji być klasyfikowane jako leki.

W kontekście powyższej analizy wspomnieć należy również o nutraceutykach. Przez pojęcie to rozumie się substancje, które mogą być uważane za żywność lub część żywności i dostarczają korzyści zdrowotnych, włączając w to zapobieganie i/lub leczenie chorób³¹. Poza różnymi produktami ziołowymi oraz wyizolowanymi z żywności składnikami do tej grupy należą również suplementy diety³². Wskazuje się, że nutraceutyki są przeznaczone do konsumpcji jako składnik diety posiadający jednocześnie określone właściwości i działanie farmakologiczne³³. To sytuuje je pomiędzy środkiem odżywczym a produktem leczniczym, choć w założeniu nie są one lekiem³⁴. Problemy klasyfikacyjne nutraceutyków³⁵ potęguje dodatkowo brak ich definicji legalnej.

²⁷ M. Syska. W: *Bezpieczeństwo...*, s. 531.

²⁸ B. Ratkowska, H. Kunachowicz, B. Przygoda: *Krajowy rynek produktów wzbogaconych w witaminy i składniki mineralne wobec wymagań prawnych UE*. „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” 2007, nr 6, s. 91.

²⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1925/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.2006 r. w sprawie dodawania do żywności witamin i składników mineralnych oraz niektórych innych substancji (Dz. U. L 404 z 30.12.2006 r., s. 26 ze zm.), dalej: rozporządzenie 1925/2006.

³⁰ Zob. M. Syska. W: *Bezpieczeństwo...*, s. 535–536.

³¹ S.L. DeFelice: *The nutraceutical initiative: a recommendation for use economic and regulatory reforms*. „Genetic Engineering News” 1992, nr 12, s. 13–25; S.L. DeFelice: *The nutraceutical revolution, its import on food industry research and development*. „Trends in Food Science and Technology” 1995, nr 6, s. 59–61.

³² R. Olędzka: *Nutraceutyki, żywność funkcjonalna – rola i bezpieczeństwo stosowania*. „Bromatologia i Chemia Toksykologiczna” 2007, Tom XL, nr 1, s. 2.

³³ E. Cielecka: *Nutraceutyki – dar z natury*, <http://laboratoria.net/artukul/13283.html> [dostęp: 19.09.2019].

³⁴ T. Kubiński: *Żywność funkcjonalna*. „Życie Weterynaryjne” 2010, nr 85 (11), s. 933.

³⁵ Zob. P. Słowik: *Firmy pomyślą dwa razy, zanim zgłoszą suplementy do GIS. Bo słono zapłacą*. W: <https://www.gazetaprawna.pl/amp/1076052,firmy-pomysla-dwa-razy-zanim-zglosza-suplementy-do-gis-bo-slonko-zaplaca.html> [dostęp: 19.09.2019].

Obok powyższych grup żywności – gdzie już z samych definicji wynika podobieństwo do leków, również grzyby i przetwory grzybowe, *novel food* czy żywność genetycznie modyfikowana, a także produkty rolnictwa ekologicznego często prezentowane są jako posiadające określone właściwości lecznicze. To wszystko prowadzi do zacierania się granic pomiędzy przeznaczoną do odżywiania organizmu żywnością, a skierowanymi dla osób chorych i wywołującymi określone skutki fizjologiczne produktami leczniczymi. Proces ten wzmacnia dodatkowo fakt, że o statusie wprowadzanych do obrotu substancji decyduje podmiot wprowadzający, co przy jednoczesnym braku precyzyjnych wytycznych jest często źródłem pojawiających się problemów.

3. Kryteria klasyfikacyjne

Spory w odróżnieniu produktu leczniczego od niektórych rodzajów żywności oraz innych specyfików doprowadziły do pojawienia się regulacji prawnych w tym zakresie. Na poziomie unijnym 30 kwietnia 2004 r. dyrektywą 2004/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. zmieniającą dyrektywę 2001/83/WE³⁶ dodano do artykułu 2 ustęp 2. Przepis ten mówi, że dyrektywę 2001/83/WE stosuje się „w przypadku wątpliwości, gdy uwzględniając wszelkie cechy charakterystyczne produktu leczniczego, produkt ten może być objęty zakresem definicji pojęcia „produkt leczniczy”; oraz zakresem definicji produktu podlegającego innym przepisom prawa wspólnotowego”.

Jak wynika z motywu (7) do ww. dyrektywy 2004/27/WE, w celu osiągnięcia wysokich standardów jakości, bezpieczeństwa oraz skuteczności produktów leczniczych stosowanych u ludzi, uwzględniając zarówno rozwój nowych terapii, jak i wzrastającą liczbę produktów „o właściwościach granicznych” (tj. o właściwościach pomiędzy sektorem produktów leczniczych a innymi sektorami), definicja pojęcia „produkt leczniczy” powinna zostać zmieniona. Celem tej zmiany miało być uniknięcie jakichkolwiek wątpliwości i wyraźne określenie przepisów, których należy przestrzegać, w przypadku gdy dany produkt jest objęty zakresem definicji produktu leczniczego, a jednocześnie mógłby być objęty zakresem definicji innych produktów regulowanych. Zaznaczono przy tym, że w sytuacji gdy produkt jasno mieści się w definicji pojęcia innych kategorii produktów, w szczególności takich jak żywność, dodatki do żywności, wyroby medyczne, biocydy czy kosmetyki, przepisy odnoszące się do regulacji produktów leczniczych nie powinny mieć zastosowania.

³⁶ Dz. U. L 136 z 30.04.2004 r., s. 34–57.

Podobna regulacja znajduje się w art. 3a Prawa farmaceutycznego, z którego wynika, że „do produktu spełniającego jednocześnie kryteria produktu leczniczego oraz kryteria innego rodzaju produktu, w szczególności suplementu diety, kosmetyku lub wyrobu medycznego, określone odrębnymi przepisami, stosuje się przepisy niniejszej ustawy”.

Zwraca się równocześnie uwagę, że w przepisie tym rozstrzygnięta została jedynie kwestia zrównania statusu produktów z pogranicza z produktami leczniczymi w odniesieniu do wymogu uzyskania pozwolenia na wprowadzenie do obrotu. Nie odnosi się on natomiast w żaden sposób do klasyfikacji produktów, która powinna być dokonywana *ad casum* w każdym przypadku. Tymczasem poprawna klasyfikacja ma kluczowe znaczenie dla zastosowania właściwej procedury wprowadzenia produktu do obrotu, a także w fazie po wprowadzeniu go do obrotu³⁷. Jak dotąd jedyne kryteria w tym przedmiocie wypracowało orzecznictwo³⁸. Ze względu na złożoną definicję produktu leczniczego („przez sposób prezentacji” oraz „przez wskazanie funkcji”) wypada podzielić je na dwie grupy, odnoszące się do jednego z dwóch członów tej definicji.

Analizując sposób prezentacji produktu, pierwszą kwestią, którą warto poruszyć, jest zakres, w jakim **zewnętrzna postać produktu**, taka jak pigułka, kapsułka czy tabletki, prowadzi do uznania go za produkt leczniczy. W wyrokach w sprawie Leendert van Bennekom³⁹ oraz Jean-Marie Delattre⁴⁰ TSUE stwierdził, że forma zewnętrzna produktu może służyć jako silny dowód o zamiarze sprzedawcy lub producenta wprowadzenia go na rynek jako produkt leczniczy, jakkolwiek nie może to być dowód jedyny ani rozstrzygający. Oferowanie produktu w formie kapsułek samo w sobie nie jest bowiem wystarczające do uznania go za produkt leczniczy, m.in. dlatego, że taka forma prezentacji jest jednym z kryteriów użytych dla zdefiniowania pojęcia „suplement żywnościowy”⁴¹. Faktem jest, że postać kapsułki straciła znaczenie przemawiające za ewentualną kwalifikacją jako produkt leczniczy, tym bardziej że liczne suplementy diety, jak również dietetyczne środki żywnościowe są oferowane w formie kapsułek, pigułek i tabletek⁴². Tym samym stwierdzenie, że decydującym kryte-

³⁷ L. Ogiełło. W: *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*. Red. L. Ogiełło, Warszawa 2018. Legalis, komentarz do art. 3a.

³⁸ Zob. na temat problemów klasyfikacyjnych w kontekście swobodnego przepływu żywności w postaci suplementów diety w: M. Zboralska: *Swobodny przepływ żywności w postaci suplementów diety w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*. „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2 (9), s. 83–107.

³⁹ Wyrok TSUE z 30.11.1983 r., w sprawie Leendert van Bennekom...

⁴⁰ Wyrok TSUE z 21.03.1991 r., w sprawie Jean-Marie Delattre...; zob. wyrok TSUE z 15.11.2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec* (C-319/05), ECLI:EU:C:2007:678.

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 20.10.2010 r., VII SA/Wa 1040/10, Legalis 377981.

⁴² W wyroku z 10.01.1995 r., I ZR 209/92 niemiecki Bundesgerichtshof orzekł, że preparat czosnkowy sprzedawany w formie kapsułek, pomimo jego prezentacji jako środka do gotowania

rium jest jedynie forma sprzedaży, nie uwzględnia w pełni okoliczności, dla których istotne stało się stosowanie na innym rynku (np. suplementów diety – ze względu m.in. na zorientowanie na klienta oraz kwestie celowościowe) elementów wcześniej typowych dla produktów leczniczych⁴³. Ponadto, z uwagi na praktyczność i jakość, produkcja suplementów diety w postaci kapsułek może być nieodzowna. Należy zatem przyjąć, że przeciętnie poinformowany konsument jest już przyzwyczajony, że „kształt” pierwotnie przypisywany produktom leczniczym nie jest już typowy tylko dla nich⁴⁴.

Kolejne kryterium klasyfikacyjne obejmuje rozróżnienie w oparciu o **konkretne cechy danego produktu**. Tym razem to preparat na bazie czosnku sprzedawany jako „kapsułki z ekstraktem z czosnku w proszku” poróżnił państwa członkowskie UE. TSUE orzekł⁴⁵, że produkt może zostać zakwalifikowany jako leczniczy wedle sposobu prezentacji, jeżeli ze względu na swą formę i opakowa-

i przyprawiania, powinien zostać zakwalifikowany nie jako środek spożywczy, lecz jako produkt leczniczy. Swoją decyzję Bundesgerichtshof uzasadnił między innymi (było to jedno z dwóch kryteriów) typową dla produktu leczniczego formą dawkowania (drażetki żelatynowe i tabletki). Orzeczenie to spotkało się z krytyką w literaturze fachowej. H. Köhler wskazał, że wiele suplementów żywnościowych oraz dietetycznych środków żywnościowych jest sprzedawanych tak jak produkty lecznicze w formie pigułek, drażetek i tabletek, w związku z czym konsument jest już przyzwyczajony do tego, że ta forma dawkowania nie jest specyficzna wyłącznie dla produktów leczniczych (H. Köhler: *Die Abkehr vom Anscheinsarzneimittel – Neue Ansätze zur Abgrenzung von Arzneimittel und Lebensmittel*, „Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 1999, z. 5, s. 666). Ten sam autor zwrócił ponadto uwagę, że od chwili wydania wyroku w sprawie Van Bennekom forma dawkowania w pigułce powinna być nieistotna (H. Köhler: *Die neuen europäischen Begriffe und Grundsätze des Lebensmittelrechts*, „Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht” 2002, z. 10, s. 852).

⁴³ A. Klein krytykuje stosowanie przez Bundesgerichtshof przestarzałych kryteriów rozgraniczających. Jego zdaniem sądy muszą w każdym orzeczeniu uwzględnić ewentualne zmiany w okolicznościach panujących na rynku w zakresie np. sprzedaży produktów i oczekiwań konsumentów. Przemawia za tym przykład szczególnie popularnych wśród konsumentów i już wcześniej uznanych za suplementy żywnościowe preparatów witaminowych, które przyczyniły się do tego, że od dawna nie każdy produkt, opakowany w sposób taki jak niegdyś specyfiki lecznicze, jest uważany za lek. W danej sprawie kwalifikacja preparatu czosnkowego jako produktu leczniczego jedynie ze względu na jego formę sprzedaży jest nie do pogodzenia z rzeczywistością, tym bardziej że ze względów praktycznych i związanych z jakością pakowanie suplementów żywnościowych w formie pigułek jest absolutnie konieczne (A. Klein: *Nahrungsergänzung oder Arzneimittel?*, „Neue Juristische Wochenschrift” 1998, z. 12, s. 793). M. Hagenmeyer wskazuje natomiast, że mówiąc o tak zwanych „formach sprzedaży typowych dla produktów leczniczych”, w dalszym ciągu można zetknąć się z opinią, iż preparaty w formie pigułek są produktami leczniczymi. Zaczyna jednak dominować stanowisko, zgodnie z którym zewnętrzna forma produktu takiego jak pigułka – zwłaszcza drażetka żelatynowa – tabletki, proszek itd. jest nieistotna dla jego statusu jako suplementu żywnościowego (M. Hagenmeyer: *Die Nahrungsergänzung – ein Lebensmittel in der Grauzone*, „Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 1998, z. 3, s. 367).

⁴⁴ Zob. opinia Rzecznika Generalnego z 21.06.2007 r. C-319/05, Legalis 157252; wyrok TSUE z 15.11.2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko RFN...*

⁴⁵ Wyrok TSUE z 15.11.2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko RFN...*

nie jest wystarczająco podobny do produktu leczniczego, w szczególności gdy jego opakowanie i załączona ulotka zawierają informacje wskazujące na badania laboratoriów farmaceutycznych, opracowane przez lekarzy metody, substancje lub określone świadectwa lekarskie przemawiające za wystąpieniem odpowiednich właściwości produktu⁴⁶. Równocześnie **informacja mówiąca o tym, że produkt nie jest produktem leczniczym, jest użyteczną wskazówką, nie jest jednak decydująca**. Podobnie okoliczność, że na opakowaniu wskazano „dawkowanie”, a nie „zalecane spożycie”, nie przesądza o leczniczych cechach spornego preparatu. Pojęcia te bowiem obiektywnie oznaczają to samo. Tzw. „dawkowanie” nie może zresztą stanowić kryterium odróżniającego. Zastosowanie górnej granicy spożycia może bowiem okazać się konieczne również w przypadku wybranych środków spożywczych – celem choćby ochrony zdrowia. Zdaniem Trybunału preparat czosnkowy nie mieścił się w definicji produktu leczniczego wedle sposobu prezentacji. Nie miał on bowiem wyglądu typowego dla produktu leczniczego ani nie zawierał szczególnych cech lub wskazówek producenta, z których można by wnioskować, że zamierzał on wprowadzić go na rynek jako lek.

W zbliżonym kontekście NSA stwierdził⁴⁷, że objawy takie jak ciężkość, zmęczenie i mrowienie nóg czy miejscowe zaczerwienienie nóg (tzw. pajęczki) związane są z wystąpieniem stanu chorobowego. Podobne przypadłości bowiem ujęte są we wskazaniach leków stosowanych w przewlekłej niewydolności żyłnej kończyn dolnych. Taka prezentacja na opakowaniu produktu dotyczy zatem stanów chorobowych i sugeruje, że jego stosowanie doprowadzi do ich ustąpienia bądź złagodzenia – stąd mamy do czynienia z produktem leczniczym.

Inne istotne kryterium klasyfikacyjne wynika z kwestii **zapewnienia odpowiedzialnej ochrony konsumentom**. Zdaniem TSUE pojęcie „prezentacji” obejmuje swoim zakresem nie tylko produkty lecznicze wywołujące rzeczywisty skutek terapeutyczny lub medyczny, lecz również te, których skuteczność nie jest wystarczająca lub które nie mają działania, jakiego konsumenci mieliby prawo spodziewać się na podstawie sposobu ich prezentacji⁴⁸. W ramach tej części definicji możemy klasyfikować zarówno „prawdziwe” produkty lecznicze, jak również preparaty, które nie wywołują skutków medycznych (bo np. nie zawierają farmakologicznej substancji czynnej). Takie działanie ma chronić konsu-

⁴⁶ Zob. wyrok TSUE z 21.03.1991 r., w sprawie *Jean-Marie Delattre...*

⁴⁷ Wyrok NSA z 17.07.2014 r., II OSK 336/13, Legalis 1328078; zob. też wyrok NSA z 30.12.2014 r., II OSK 1356/13, Legalis 1327817; wyrok NSA z 22.06.2012 r., II OSK 545/11, Legalis 779156; wyrok WSA w Łodzi z 10.11.2010 r., III SA/Łd 195/10, Legalis 362149.

⁴⁸ Zob. wyrok TSUE z 15.11.2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko RFN...*, wyrok TSUE z 16.04.1991 r., *Upjohn Company and Upjohn NV przeciwko Farzoo Inc. and J. Kortmann* (C-112/89), ECLI:EU:C:1991:147; wyrok TSUE z 30.11.1983 r., w sprawie *Leendert van Bennekom...*, wyrok TSUE z 15.01.2009 r., w sprawie *Hecht Pharma GmbH przeciwko Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Lüneburg* (C-140/07), ECLI:EU:C:2009:5.

mentów nie tylko przed szkodliwymi dla zdrowia czy też toksycznymi lekami, ale także przed różnymi produktami, stosowanymi zastępczo zamiast środków leczniczych⁴⁹. Zdaniem Trybunału z przedstawieniem jako środek o właściwościach leczenia lub zapobiegania chorobom mamy w związku z tym do czynienia nie tylko wówczas, gdy jest w ten sposób wyraźnie „nazwany” lub „zalecany” – na etykiecie, załączonej ulotce lub ustnie – lecz również wtedy, gdy przeciętnie poinformowany konsument, nawet domyślnie, odnosi wrażenie, że produkt ten posiada takie właściwości⁵⁰. Nie ma przy tym znaczenia, czy powszechnie uważa się go za środek spożywczy, czy właściwości te wskazano wyłącznie w jego prezentacji przyjmującej formę broszury⁵¹. **Decydujące jest zatem rozpoznawalne dla konsumenta przeznaczenie produktu, nadane mu przez producenta.**

Analizując definicję produktu leczniczego przez **wskazanie funkcji**, za podstawowe kryterium klasyfikacyjne wypada uznać **indywidualne rozstrzygnięcie, mające na uwadze ogół cech charakterystycznych produktu**, a w szczególności jego skład, właściwości farmakologiczne, jakie można ustalić w oparciu o aktualny stan wiedzy naukowej, jego sposób użycia, zasięg dystrybucji, wiedzę na jego temat wśród konsumentów oraz ryzyka związane z zastosowaniem⁵².

W wyroku dotyczącym Leendert van Bennekom⁵³ Trybunał stwierdził, że choć preparaty witaminowe stosowane w dużych dawkach do celów terapeutycznych lub w zwalczaniu niektórych chorób stanowią produkty lecznicze, w aktualnym stanie brakowało wiedzy naukowej pozwalającej stwierdzić, czy samo kryterium koncentracji zostało spełnione, oraz niemożliwe było ustalenie poziomu stężenia, powyżej którego preparat witaminowy powinien być objęty wspólnotową definicją produktu leczniczego. Klasyfikacji należało wobec tego dokonać, uwzględniając właściwości farmakologiczne każdej witaminy w zakresie, na jaki pozwalał stan wiedzy naukowej.

W sprawie dotyczącej Jean-Marie Delattre⁵⁴ problem zasadzał się natomiast na tym, czy produkt przedstawiony jako przeznaczony do przeciwdziałania

⁴⁹ Wyrok TSUE z 15.11.2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko RFN...*

⁵⁰ Zob. wyrok TSUE z 15.11.2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko RFN...*, wyrok TSUE z 30.11.1983 r., w sprawie *Leendert van Bennekom...*, wyrok TSUE z 21.03.1991 r., w sprawie *Jean Monteil and Daniel Samanni* (C-60/89), ECLI:EU:C:1991:138.

⁵¹ Wyrok TSUE z 28.10.1992 r., w sprawie *Johannes Stephanus Wilhelmus Ter Voort...*

⁵² Zob. wyrok TSUE z 21.03.1991 r., w sprawie *J-M Delattre...*; wyrok TSUE z 21.03.1991 r., w sprawie *Jean Monteil and Daniel Samanni...*; wyrok TSUE z 16.04.1991 r., *Upjohn Company and Upjohn NV...*, wyrok TSUE z 20.05.1992 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec* (C-290/90), ECLI:EU:C:1992:227; wyrok TSUE z 29.04.2004 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii* (C-150/00), ECLI:EU:C:2004:237; wyrok TSUE z 15.11.2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko RFN...*; wyrok TSUE z 9.06.2005 r., *HLH Warenvertriebs GmbH* (C-211/03), *Orthica BV* (C-299/03 oraz od C-316/03 do C-318/03) (sprawy połączone) *przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2005:370.

⁵³ Wyrok TSUE z 30.11.1983 r., w sprawie *Leendert van Bennekom...*

⁵⁴ Wyrok TSUE z 21.03.1991 r., w sprawie *Jean-Marie Delattre...*

niektórym odczuciom, takim jak uczucie ciężkości nóg, zmęczenie lub mrowienie nóg, jest produktem leczniczym. Stany takie mogą być równocześnie objawami choroby, a w połączeniu z innymi objawami klinicznymi – ujawniać stan patologiczny organizmu albo też nie wykazywać w ogóle znaczenia patologicznego. TSUE orzekł zatem, że ustalenie, czy produkt przedstawiony w ten sposób stanowi produkt leczniczy, należy do organów krajowych. Powinny one wziąć przy tym pod uwagę skład produktu, ryzyko związane z przedłużonym spożywaniem go i jego ogólne cechy.

Niemal identyczne rozstrzygnięcie klasyfikacyjne zapadło w odniesieniu do eozyny o mocy 2% i zmodyfikowanego alkoholu o mocy 70%, posiadających właściwości antyseptyczne i przeciwbakteryjne. W sprawie przeciwko Jean Monteil i Daniel Samanni⁵⁵ TSUE uznał, że dokonując oceny, czy produkt taki stanowi produkt leczniczy, organy krajowe powinny przeanalizować substancje pomocnicze w jego składzie, sposób użycia, zakres dystrybucji, znajomość specyfiku wśród konsumentów oraz ryzyko, jakie może wiązać się z jego wykorzystaniem.

Podobna była odpowiedź na postawione pytania prejudycjalne w sporze Upjohn Company i Upjohn NV vs Farzoo Inc. i J. Kortmann⁵⁶, dotyczącym sprzedaży w Niderlandach przez Farzoo Inc. jako produktu kosmetycznego preparatu Minoxidil. Produkt ten pierwotnie opracowano w laboratoriach Upjohna jako lek na nadciśnienie tętnicze. Ponieważ jednym z jego wtórnych efektów było pobudzanie wzrostu włosów, Upjohn stworzył drugą wersję pod nazwą Regaine i wprowadził ją na rynek jako nowy produkt leczniczy zapobiegający łysieniu. Skutkiem tego był spór pomiędzy spółkami na linii lek – kosmetyk. TSUE stwierdził, że choć zwrot „odzyskania, poprawy lub zmiany funkcji fizjologicznych” należy interpretować szeroko, tak aby zawierał wszystkie substancje potencjalnie oddziałujące na funkcjonowanie organizmu, nie obejmuje on substancji, które, choć wywierają wpływ na ciało ludzkie, nie oddziałują znacząco na metabolizm, a zatem nie zmieniają ściśle sposobu jego funkcjonowania. Do sądów krajowych należy tym samym klasyfikacja każdego produktu z uwzględnieniem jego składu, właściwości farmakologicznych, jakie można ustalić na podstawie aktualnego stanu wiedzy naukowej, sposobu jego użycia, zakresu dystrybucji, znajomości wśród konsumentów oraz ryzyka, które wiąże się z jego zastosowaniem. Do tych samych okoliczności odwołano się w orzeczeniu z 20.05.1992 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko RFN, dokonując klasyfikacji jako produktu leczniczego kropli do oczu, które mogły być stosowane jako pierwsza pomoc w miejscu pracy w celu usunięcia z oczu pyłu i innych niebezpiecznych substancji chemicznych⁵⁷, a także analizując kwestię preparatu na bazie czosnku⁵⁸.

⁵⁵ Wyrok TSUE z 21.03.1991 r., w sprawie *Jean Monteil and Daniel Samanni...*

⁵⁶ Wyrok TSUE z 16.04.1991 r., *Upjohn Company and Upjohn NV...*

⁵⁷ Wyrok TSUE z 20.05.1992 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko RFN...*

⁵⁸ Wyrok TSUE z 15.11.2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko RFN...*

Na przesadzającą rolę ogółu cech charakterystycznych produktu TSUE zwrócił uwagę także w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii⁵⁹. Trybunał uznał, że klasyfikacja danych preparatów witaminowych, oparta wyłącznie na zalecanej dziennej ilości, nie spełnia wymogu dotyczącego podziału na podstawie właściwości farmaceutycznych każdego preparatu witaminowego lub preparatu zawierającego minerały. Praktyka taka nie może być uzasadniona względami ochrony zdrowia i życia ludzi, ponieważ nie wprowadza wystarczającego rozróżnienia, a w szczególności – odpowiedniej oceny poziomu ryzyka dla zdrowia ludzkiego, co wymaga szczegółowej oceny każdego przypadku z osobna. Z jednej strony witaminy i minerały bowiem, które w niewielkich ilościach zawierają się w codziennej diecie i są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania organizmu, nie mogą być uznane za produkty lecznicze. Z drugiej strony jednak preparaty witaminowe lub zawierające minerały stosowane, zwykle w dużych dawkach, do celów terapeutycznych w zwalczaniu niektórych chorób innych niż te, których chorobową przyczyną jest niedobór witamin lub minerałów, bezspornie stanowią produkty lecznicze. W takich okolicznościach organy krajowe muszą działać indywidualnie, biorąc pod uwagę wszystkie cechy produktu.

W ten sam sposób Trybunał podszedł do sporu pomiędzy HLH Warenvertriebs GmbH oraz Orthica BV a Republiką Federalną Niemiec⁶⁰, dotyczącego wprowadzenia na rynek niemiecki produktów sprzedawanych w Niderlandach jako suplementy żywnościowe. Ustalono, że kwalifikacji należało dokonać przy uwzględnieniu ogółu cech charakterystycznych produktu, stwierdzonych zarówno w stanie pierwotnym, jak i po rozpuszczeniu go w wodzie lub w jogurcie. Równocześnie TSUE potwierdził, że w stosunku do specyfiku, który spełnia warunki kwalifikacji zarówno jako środek spożywczy, jak i jako produkt leczniczy, stosuje się wyłącznie przepisy prawa wspólnotowego dotyczące produktów leczniczych⁶¹.

Problematyka ta przełożyła się bezpośrednio na orzecznictwo polskich sądów. W orzeczeniu z 26.03.2010 r. WSA w Warszawie zwrócił uwagę, że o leczniczym charakterze wyrobu nie decydują wyłącznie składniki, z których jest on wytworzony, oraz jego struktura⁶². Całościowa ocena winna być bowiem dokonana w oparciu o wszystkie cechy produktu – jego sposób użycia, dawkowanie oraz poziom powszechnej wiedzy na temat składników, których działanie ma wpływ na organizm, jest ogólnie znane i wykorzystywane np. w zielarstwie.

W ramach tej grupy przesłanek zawiera się (jakkolwiek występujące dość rzadko samodzielnie, ale szczególnie warte podkreślenia) kryterium klasyfi-

⁵⁹ Wyrok TSUE z 29.04.2004 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii* (C-150/00), ECLI:EU:C:2004:237.

⁶⁰ Wyrok TSUE z 9.06.2005 r., *HLH Warenvertriebs GmbH...* (sprawy połączone).

⁶¹ Zob. wyrok TSUE z 28.10.1992 r., w sprawie *Johannes Stephanus Wilhelmus Ter Voort...*

⁶² Wyrok WSA w Warszawie z 26.03.2010 r., VI SA/Wa 2127/09, Legalis 835720.

kacyjne, jakimi są **właściwości farmakologiczne, immunologiczne lub metaboliczne produktu**. Przykładowo TSUE stwierdził, że obecność jednego lub kilku ziół leczniczych w składzie danego produktu nie wystarcza do stwierdzenia, że umożliwia on przywrócenie, poprawę lub zmianę funkcji fizjologicznych poprzez działanie farmakologiczne, immunologiczne lub metaboliczne, nie pozwala również na postawienie diagnozy medycznej. Możliwe jest bowiem, że ze względu na niewielką ilość substancji czynnej lub z uwagi na sposób stosowania dany ziołowy produkt leczniczy nie będzie miał skutku dla funkcji fizjologicznych organizmu lub też będzie wywoływał niewystarczający skutek dla uznania go za produkt leczniczy ze względu na jego funkcje⁶³.

Kolejną istotną przesłanką klasyfikacyjną jest **określony wpływ produktu na organizm ludzki i jego funkcje fizjologiczne**. W odniesieniu do tej kwestii Trybunał zwrócił uwagę, że choć definicja produktu leczniczego jest wyjątkowo szeroka, nie może prowadzić do zakwalifikowania do tej grupy substancji, które tylko w pewien sposób wpływają na organizm ludzki, w rzeczywistości nie mając skutków dla metabolizmu i nie modyfikując warunków jego funkcjonowania⁶⁴. Efekt fizjologiczny bowiem nie jest wyłączną domeną produktów leczniczych, lecz stanowi również jedno z kryteriów użytych w celu zdefiniowania suplementów żywnościowych. Konsekwencją tego jest stanowisko, że produkt, w skład którego wchodzi substancja wykazująca pewne skutki fizjologiczne, i którego zażywanie w normalnych warunkach przedstawia ryzyko dla zdrowia, ale **nie prowadzi do odzyskania, poprawy lub zmiany funkcji fizjologicznych u ludzi**, nie jest produktem leczniczym⁶⁵.

⁶³ Wyrok TSUE z 5.03.2009 r., *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Hiszpanii* (C-88/07), ECLI:EU:C:2009:123.

⁶⁴ Wyrok TSUE z 16.04.1991 r., *Upjohn Company and Upjohn NV...*, wyrok TSUE z 15.11.2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko RFN...*

⁶⁵ Zob. wyrok TSUE z 10.07.2014 r., *Bundesgerichtshof przeciwko Markus D. i G.* (sprawy połączone C-358/13 i C-181/14), ECLI:EU:C:2014:2060, z którego wynika, że z definicji produktu leczniczego przez wskazanie funkcji wyłącza się substancje, które wywierają skutki ograniczające się do zwykłej zmiany funkcji fizjologicznych i które nie są w stanie spowodować korzystnych skutków, bezpośrednich lub pośrednich, dla zdrowia ludzkiego, a spożywane wyłącznie w celu wywołania stanu odurzenia i w konsekwencji są szkodliwe dla zdrowia ludzkiego, oraz wyrok TSUE z 30.04.2009 r., *Bundesverwaltungsgericht – Niemcy – BIOS Naturprodukte GmbH przeciwko Saarland* (C 27/08), ECLI:EU:C:2009:278, z którego wynika, że produkt, w skład którego wchodzi substancja mająca przy użyciu w określonej dawce skutki fizjologiczne, nie stanowi produktu leczniczego wedle funkcji, gdy mając na uwadze dawkę substancji czynnych w normalnych warunkach stosowania, przedstawia on ryzyko dla zdrowia, jednak nie jest w stanie doprowadzić do odzyskania, poprawy lub zmiany funkcji fizjologicznych u ludzi oraz wyrok NSA z 22.06.2012 r., II OSK 545/11, Legalis 779156; por. wyrok TSUE z 06.09.2012 r., *Chemische Fabrik Kreussler & Co. GmbH przeciwko Sunstar Deutschland GmbH*, dawniej *John O. Butler GmbH* (C-308/11), ECLI:EU:C:2012:548.

W podobnym kontekście, w wyroku dotyczącym Leendert van Bennekom⁶⁶, TSUE zaznaczył natomiast, że choć preparaty witaminowe nie są „wskazane lub zalecane” (*indicated or recommended*) wyraźnie jako przeznaczone do leczenia, to lecząc lub zapobiegając infekcji, mogą stanowić „produkt leczniczy” w rozumieniu wspólnotowej definicji zawartej w dyrektywie 65/65/EWG⁶⁷.

NSA zaś w wyroku z 27.07.2007 r. uznał⁶⁸, że przesądzające znaczenie należy przypisać wpływowi substancji zawartych w herbatkach ziołowych na metabolizm i funkcjonowanie organizmu człowieka, w tym jego układu immunologicznego, co przesądzało o ich kwalifikacji jako produkty lecznicze.

Podsumowując krótko powyższe, trzeba zauważyć, że są to jedynie najczęściej występujące w orzecznictwie przesłanki klasyfikacyjne wykorzystywane przez sądy w sprawach produktów z pogranicza żywności i farmaceutyków. Ich mnogość daje kolejne świadectwo wielowymiarowości powyższego zagadnienia.

4. Podsumowanie

Omówione problemy definicyjne środków spożywczych oraz analiza orzecznictwa podejmującego próby uporządkowania kategorii żywności i leków składają do wniosku, że granica pomiędzy wybranymi grupami żywności a produktami leczniczymi jest wyjątkowo cienka i cały czas pozostaje niesprecyzowana.

Podłożem dla całego zamieszania są po pierwsze wspólne z produktami leczniczymi elementy składowe definicji produktów takich jak suplementy diety, „dawniejsza” ś.s.s.p.ż, żywność wzbogacona czy nutraceutyki. Zaliczamy do nich przede wszystkim skoncentrowane źródło substancji wykazujących efekt fizjologiczny, przeznaczenie do zaspokajania potrzeb żywieniowych osób, których procesy trawienia i metabolizmu są zachwiane, czy też zapobieganie niedoborom lub korygowanie niedoborów składników odżywczych, włączając w to zapobieganie i/lub leczenie chorób. Druga kwestia to niezwykle szeroka definicja produktów leczniczych („przez sposób prezentacji” lub „przez wskazanie funkcji”), która pozwala zaliczyć do tej grupy bardzo wiele substancji i generuje dodatkowe pytania. Odpowiedzi na nie niestety nie ułatwia zupełnie domnie-

⁶⁶ Wyrok ETS z 30.11.1983 r., w sprawie *Leendert van Bennekom*...

⁶⁷ Dyrektywa Rady 65/65/EWG z 26.01.1965 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych lub działań administracyjnych odnoszących się do leków gotowych (OJ Nr 022, 9.02.1965 r., s. 0369–0373).

⁶⁸ Wyrok NSA z 27.07.2017 r., II OSK 2938/15, *Legalis* 1672844; zob. wyrok NSA z 26.10.1995 r., I SA 753/94, *Legalis* 1171271, wyrok WSA w Warszawie z 20.10.2010 r., VII SA/Wa 1065/10, *Legalis* 377984.

manie na rzecz produktów leczniczych (zgodnie z którym jeżeli dany specyfik spełnia przesłanki więcej niż jednej definicji, powinien być zaklasyfikowany jako lek), które nie odnosi się w żaden sposób do klasyfikacji poszczególnych produktów.

Tymczasem przesłanki wypracowane przez orzecznictwo są szerokie, a w ramach wydzielonych w tym artykule grup można tworzyć kolejne podzbiory, co daje jedynie świadectwo tego, że przytaczając właściwe argumenty, jesteśmy w stanie dokonać niemal dowolnej klasyfikacji, uzasadnionej aktualną potrzebą. Zdaniem autorki dokonywanie klasyfikacji *case by case*⁶⁹ jest błędem i nawet jeśli mamy do czynienia z tzw. „złem koniecznym”, powinniśmy dążyć do jego wyeliminowania. Wydaje się, że w tym przypadku wypada zacząć od fundamentów, a więc od rozdzielenia definicji. Potem konieczne jest zweryfikowanie pojęcia „produktu leczniczego”, aby na końcu stworzyć odpowiednie ramy klasyfikacyjne, zapewniające pewność prawa i gwarantujące bezpieczeństwo żywności.

Bibliografia

- Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz.* Red. A. Szymecka-Wesołowska, Warszawa 2013.
- DeFelice S.L.: *The nutraceutical initiative: a recommendation for use economic and regulatory reforms.* „Genetic Engineering News” 1992, Nr 12.
- DeFelice S.L.: *The nutraceutical revolution, its import on food industry research and development.* „Trends in Food Science and Technology” 1995, Nr 6.
- Hagenmeyer M.: *Die Nahrungsergänzung – ein Lebensmittel in der Grauzone.* „Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 1998, z. 3.
- Klein A.: *Nahrungsergänzung oder Arzneimittel?* „Neue Juristische Wochenschrift” 1998, z. 12.
- Köhler H.: *Die Abkehr vom Anscheinsarzneimittel – Neue Ansätze zur Abgrenzung von Arzneimitteln und Lebensmitteln.* „Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 1999, z. 5.
- Köhler H.: *Die neuen europäischen Begriffe und Grundsätze des Lebensmittelrechts.* „Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht” 2002, z. 10.
- Korzycka M., Wojciechowski P.: *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017.
- Korzycka-Iwanow M.: *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007.
- Kubiński T.: *Żywność funkcjonalna.* „Życie Weterynaryjne” 2010, Nr 85 (11).
- Meisterernst A.: *Foods for Particular Nutritional Uses – Death Sentence Passed for Sound Reasons?* „Food and Feed Law Review” 2011, Nr 6.
- Olędzka R.: *Nutraceutyki, żywność funkcjonalna – rola i bezpieczeństwo stosowania.* „Bromatologia i Chemia Toksykologiczna” 2007, Tom XL, Nr 1.
- Prawo farmaceutyczne. Komentarz.* Red. L. Ogiełło, Warszawa 2018.

⁶⁹ M. Korzycka. W: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa...*, s. 201; zob. też wyrok WSA w Krakowie z 7.08.2007 r., III SA/Kr 369/07, LEGALIS 1141306.

- Ratkovska B., Kunachowicz H., Przygoda B.: *Krajowy rynek produktów wzbogaconych w witaminy i składniki mineralne wobec wymagań prawnych UE*. „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” 2007, Nr 6.
- Sagan R.: *Reklama produktów medycznych w prawie polskim i europejskim*. „Studia Prawnicze” 1999, nr 4.
- Taczanowski M.: *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2017.
- Wojciechowski P.: *Introduction of a food supplement into the Polish market*. „Rivista di diritto alimentare” 2010, Nr 1.
- Zboralska M.: *Swobodny przepływ żywności w postaci suplementów diety w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*. „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, Nr 2 (9).

Akty prawne

- Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.11.2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz. U. L 311 z 28.11.2001 ze zm.).
- Dyrektywa 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.06.2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych (Dz. Urz. UE.L Nr 183 ze zm.).
- Dyrektywa Rady 65/65/EWG z 26.01.1965 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych lub działań administracyjnych odnoszących się do leków gotowych (OJ Nr 022, 09.02.1965 r.).
- Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.01.2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. L 031 z 01.02.2002 ze zm.).
- Rozporządzenie (WE) Nr 1925/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.2006 r. w sprawie dodawania do żywności witamin i składników mineralnych oraz niektórych innych substancji (Dz. U. L 404 z 30.12.2006).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 609/2013 z 12.06.2013 r. w sprawie żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego i środków spożywczych zastępujących całodzienną dietę, do kontroli masy ciała oraz uchylające dyrektywę Rady 92/52/EWG, dyrektywy Komisji 96/8/WE, 1999/21/WE, 2006/125/WE i 2006/141/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/39/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 41/2009 i (WE) nr 953/2009 (Dz. U. L. 181 z 29.06.2013 ze zm.).
- Ustawa z 6.09.2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2021 r., poz. 1977 ze zm.).
- Ustawa z 25.08.2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2020 r., poz. 2021 ze zm.).

Orzecznictwo

- Opinia Rzecznika Generalnego z 21.06.2007 r. C-319/05, Legalis 157252.
- Wyrok NSA z 26.10.1995r., I SA 753/94, Legalis 1171271.
- Wyrok NSA z 22.06.2012 r., II OSK 545/11, Legalis 779156.
- Wyrok NSA z 17.07.2014 r., II OSK 336/13, Legalis 1328078.
- Wyrok NSA z 30.12.2014 r., II OSK 1356/13, Legalis 1327817.

- Wyrok NSA z 27.07.2017 r., II OSK 2938/15, Legalis 1672844.
- Wyrok TSUE z 30.11.1983 r., w sprawie *Leendert van Bennekom* (C-227/82), ECLI:EU:C:1983:354.
- Wyrok TSUE z 21.03.1991 r., w sprawie *Jean Monteil and Daniel Samanni* (C-60/89), ECLI:EU:C:1991:138.
- Wyrok TSUE z 21.03.1991 r., w sprawie *Jean-Marie Delattre* (C-369/88), ECLI:EU:C:1991:137.
- Wyrok TSUE z 16.04.1991 r., *Upjohn Company and Upjohn NV przeciwko Farzoo Inc. and J. Kortmann* (C-112/89), ECLI:EU:C:1991:147.
- Wyrok TSUE z 20.05.1992 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec* (C-290/90), ECLI:EU:C:1992:227.
- Wyrok TSUE z 28.10.1992 r., w sprawie *Johannes Stephanus Wilhelmus Ter Voort* (C-219/91), ECLI:EU:C:1992:414.
- Wyrok TSUE z 29.04.2004 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii* (C-150/00), ECLI:EU:C:2004:237.
- Wyrok TSUE z 9.06.2005 r., *HLH Warenvertriebs GmbH* (C-211/03), *Orthica BV* (C-299/03) oraz od C-316/03 do C-318/03 (sprawy połączone) przeciwko Republice Federalnej Niemiec, ECLI:EU:C:2005:370.
- Wyrok TSUE z 15.11.2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec* (C-319/05), ECLI:EU:C:2007:678.
- Wyrok TSUE z 15.01.2009 r., w sprawie *Hecht Pharma GmbH przeciwko Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Lüneburg* (C-140/07), ECLI:EU:C:2009:5.
- Wyrok TSUE z 5.03.2009 r., *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Hiszpanii* (C-88/07), ECLI:EU:C:2009:123.
- Wyrok TSUE z 30.04.2009 r., *Bundesverwaltungsgericht – Niemcy – BIOS Naturprodukte GmbH przeciwko Saarland* (C-27/08), ECLI:EU:C:2009:278.
- Wyrok TSUE z 6.09.2012 r., *Chemische Fabrik Kreussler & Co. GmbH przeciwko Sunstar Deutschland GmbH, dawniej John O. Butler GmbH* (C-308/11), ECLI:EU:C:2012:548.
- Wyrok TSUE z 10.07.2014 r., *Bundesgerichtshof przeciwko Markus D. i G.* (sprawy połączone C-358/13 i C-181/14), ECLI:EU:C:2014:2060.
- Wyrok WSA w Krakowie z 7.08.2007 r., III SA/Kr 369/07, Legalis 1141306.
- Wyrok WSA w Łodzi z 10.11.2010 r., III SA/Łd 195/10, Legalis 362149.
- Wyrok WSA w Warszawie z 26.03.2010 r., VI SA/Wa 2127/09, Legalis 835720.
- Wyrok WSA w Warszawie z 20.10.2010 r., VII SA/Wa 1040/10, Legalis 377981.
- Wyrok WSA w Warszawie z 20.10.2010 r., VII SA/Wa 1065/10, Legalis 377984.

Źródła internetowe

- Cielecka E.: *Nutraceutyki – dar z natury*. W: <http://laboratoria.net/arttykul/13283.html>.
- Manual of the Working Group on Cosmetic Products (Sub-Group on Borderline Products) on the scope of application of the Cosmetics Regulation (EC) No 1223/2009 (Art. 2(1)(A)), kwiecień 2018, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32897>.
- Słowik P.: *Firmy pomyślą dwa razy, zanim zgłoszą suplementy do GIS. Bo słono zapłacić*. W: <https://www.gazetaprawna.pl/amp/1076052,firmy-pomysla-dwa-razy-zanim-zglosza-suplementy-do-gis-bo-slono-zaplaca.html>.

„Może zawierać...” – o niezamierzonej obecności alergenów w żywności słów kilka

„*May contain...*” –

a few words on the unintentional presence of allergens in food

Summary: According to the World Allergy Organization (WAO), there are more than 240 million people living with a food allergy worldwide. As this number is constantly increasing, it is essential to provide consumers with clear and not misleading information on the characteristics of the foodstuffs on the market, enabling them to make informed choices and consume safely. The aim of this study is providing consumers with voluntary information on the unintended presence of allergens and intolerant substances in food by means of the term ‘may contain...’ and similar. It is all the more important that despite almost 8 years of Regulation 1169/2011 being in force, this issue still remains vague, raising further doubts as to the correctness and effectiveness of the solutions. The article brings closer the current state of the regulations on consumer information about the possible presence of allergens in food and their impact on the possible designation of a food product as dangerous within the meaning of Article 14 of General Food Law. The presentation takes into account the previous views of the doctrine on the issue of voluntary food labelling, changes that have taken place in practice within the presented issue as well as the arguments accompanying individual food law entities. Moreover, the solutions proposed so far with regard to the use of the term “may contain...” and their impact on consumers’ health protection will be verified.

Keywords: food labelling, allergens, unintentional allergens in food, voluntary information, label, food allergy, traces

* Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Aplikant adwokacki przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Katowicach.

1. Wstęp

Alergie pokarmowe oraz nietolerancja niektórych składników są zjawiskiem coraz powszechniejszym. Ryzyko z tym związane jest o tyle duże, że odnosi się do jednego z podstawowych elementów warunkujących prawidłowość biologicznego funkcjonowania i istnienia człowieka. Jak szacuje Światowa Organizacja Alergii (WAO), w 2013 r. co najmniej 240 mln osób na świecie cierpiało na alergię pokarmową¹. W związku z tym, że liczba ta stale rośnie, niezwykle istotne jest zapewnienie konsumentom jasnych i niewprowadzających w błąd informacji dotyczących właściwości oferowanych na rynku środków spożywczych, umożliwiających im świadomy wybór i bezpieczną konsumpcję. Badania społeczne pokazują, że etykieta jest dla konsumenta podstawowym źródłem informacji na temat produktów żywnościowych, a coraz więcej osób je czyta i – co istotne – rozumie. Niemniej pomimo blisko 8 lat obowiązywania Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności („Rozporządzenie”)², kwestia znakowania żywności informacją o niecelowej obecności alergenów w żywności nie została do tej pory wprost uregulowana w przepisach w sposób precyzyjny.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest omówienie zasad przekazywania konsumentom nieobowiązkowych informacji o niezamierzonej obecności alergenów i substancji powodujących nietolerancję w żywności za pomocą określenia „może zawierać...” i jemu podobnych. Artykuł przybliży aktualny stan regulacji odnoszących się do informowania o możliwej obecności alergenów w żywności i ich wpływu na ochronę zdrowia konsumentów. Celem prezentowanej pracy jest ocena wymaganego prawem systemu ostrzegawczego znakowania obecności alergenów w żywności i sposobów postępowania w zakresie minimalizowania skutków ich niewłaściwego znakowania.

¹ World Allergy Organization: White Book on Allergy: Update 2013, <https://www.worldallergy.org/wao-white-book-on-allergy> [dostęp: 6.04.2019].

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. Urz. UE z 2011 r. L 304/18) (CELEX: 32011R1169), dalej: Rozporządzenie.

2. Alergia i nietolerancja pokarmowa

Alergia jest chorobą, która dotyka coraz większą liczbę osób, w tym coraz więcej dzieci. Mimo iż alergia pokarmowa nie jest najczęstszą odmianą reakcji alergicznych, szacuje się, że w 2013 r. cierpiało na nią aż 240 mln osób, a w odniesieniu do wszystkich rodzajów alergii alergia pokarmowa dotyczyła blisko 40% całej populacji.

Alergia pokarmowa stanowi nieprawidłową reakcję układu immunologicznego na spożyty pokarm, objawiającą się zaburzeniami klinicznymi, takimi jak problemy z funkcjonowaniem przewodu pokarmowego, wysypki, problemy neurologiczne, wstrząs anafilaktyczny i inne³. Według badań głównymi składnikami alergennymi wśród dzieci są m.in. jajka czy orzechy ziemne (75%). W przypadku dorosłych połowę z nich stanowią owoce i warzywa⁴. W literaturze podkreśla się, że ryzyko wystąpienia alergenów jest większe w przypadku żywności nieopakowanej, co może być spowodowane zwiększonym kontaktem produktu z czynnikami zewnętrznymi i tym samym także podatnością na ich działanie⁵. W zależności od właściwości alergennych produktu, jak również podatności organizmu na jego działanie, skutki uczulenia mogą pojawić się natychmiast lub być odłożone w czasie nawet do kilkunastu godzin od spożycia alergennego produktu.

Żywność może wywoływać także innego rodzaju niepożądane reakcje organizmu, objawami przypominające alergię, mające jednak inne podłoże biochemiczne⁶. Przykładem może być masowo ujawniająca się w ostatnim czasie nietolerancja glutenu, która, mimo że jest reakcją nietoksyczną, to jednak osobie dotkniętej tą przypadłością może skutecznie uprzykrzyć życie, znacząco ograniczając jej swobodne funkcjonowanie. Mimo że zwalczanie coraz większej liczby niepożądanych reakcji pokarmowych (w tym alergii) możliwe jest dzięki leczeniu farmakologicznemu, nie brakuje przypadków, w których spożycie substancji uczulającej może doprowadzić nawet do śmierci. W związku z tym, jak również z uwagi na fakt, że aktualnie zapewnienie konsumentom żywności całkowicie wolnej od alergenów nie jest możliwe, tak istotne jest korzystanie z mechanizmów, które ryzyko ich wystąpienia zredukują do minimum.

³ A. Cegiełka, M. Mańkowska: *Ocena obecności alergenów w wędlinach dostępnych na rynku warszawskim*. „Postępy Nauki i Technologii Przemysłu Rolno-Spożywczego” 2019, t. 74, nr 1, s. 32.

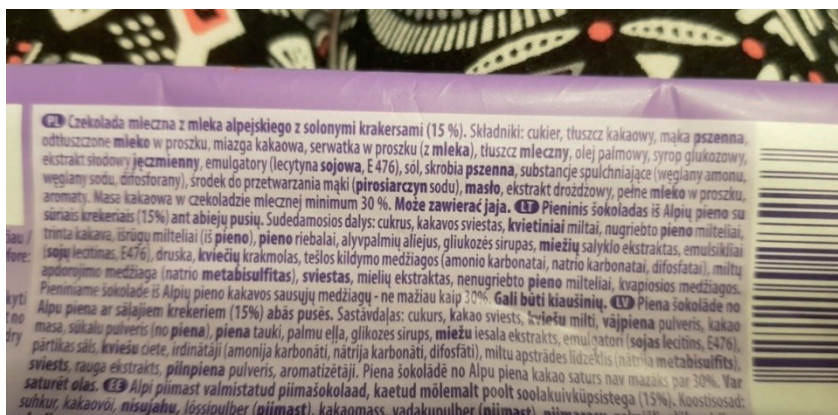
⁴ D. Derewiaka, E. Sobieraj i inni: *Ocena informacji przekazywanych konsumentom na temat obecności alergenów*. „Nauki inżynierskie i technologie” 2016, nr 1(20), s. 21.

⁵ Por. Motyw 48 Rozporządzenia.

⁶ A. Cegiełka, M. Mańkowska: *Ocena...*, s. 41.

3. Obowiązkowe znakowanie żywności informacją o alergenach

Na gruncie obowiązujących aktualnie przepisów, które weszły w życie 13 grudnia 2014 r., nie ma wątpliwości co do tego, że informowanie konsumenta o tym, że w składzie produktu znajduje się substancja powodująca alergię lub inną reakcję nietolerancji, jest obowiązkowe (por. rysunek 1). Wynika to wprost z art. 9 ust. 1 lit c. Rozporządzenia i dotyczy jakichkolwiek „składników lub substancji powodujących alergię lub reakcję nietolerancji, które zostały użyte przy wytworzeniu lub przygotowywaniu żywności, także w przypadku gdy ich forma uległa zmianie”. Dla zapewnienia konsumentowi jasnego i zrozumiałego komunikatu wymagane jest, aby alergen został podany w wykazie składników pełną nazwą, bez używania skrótów czy symboli, a ponadto musi wyraźnie odróżniać się od pozostałych składników w wykazie np. za pomocą czcionki (najczęściej **bold**, podkreślenie), stylu lub koloru tła, tak aby ułatwić konsumentowi identyfikację ryzyka mogącego wiązać się z konsumpcją danego produktu, chyba że już sama nazwa środka spożywczego stanowi wyraźne określenie alergenu (np. mleko). W przypadku gdy wykaz składników w odniesieniu do danego produktu nie jest obowiązkowy, wówczas wymóg ten zostaje spełniony poprzez określenie „Zawiera...”⁷.



Rysunek 1. Obowiązkowe oznaczenie alergenów w żywności

Źródło: opracowanie własne.

Na gruncie prawa polskiego kwestię tę reguluje Rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków

⁷ D. Jeżewska: Informowanie o niezamierzonej obecności alergenów w żywności – wymogi prawne i interpretacje. „Przemysł Spożywczy” 2019, t. 73, nr 5, s. 13.

spożywczych⁸. Pomijając w tym miejscu szczegółowe rozważania dotyczące jego treści, należy jedynie zwrócić uwagę na uregulowanie dotyczące żywności nieopakowanej. W myśl § 19 ust. 2 tego aktu w związku z (z reguły) wyłączoną możliwością podania tych informacji konsumentowi bezpośrednio wraz z posiłkiem podaje się je „w miejscu sprzedaży, na wywieszce dotyczącej danego środka spożywczego lub w inny sposób, w miejscu dostępnym bezpśrednio (podkr. autor) konsumentowi finalnemu” (np. karta dań, informacja na stronie internetowej restauracji). Wbrew *ratio legis* Rozporządzenia w wykazie informacji obowiązkowych co do żywności nieopakowanej nie znalazły się jednak alergeny. Mimo iż, jak się wydaje, bezpośrednie zastosowanie powinny znaleźć tu ogólne przepisy Rozporządzenia (w tym art. 9), przedsiębiorstwa z branży gastronomicznej, które stosują się do tego obowiązku, wciąż pozostają w mniejszości⁹.

4. Niezamierzona obecność alergenów w żywności

Obowiązek przekazywania konsumentom informacji, o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. c Rozporządzenia, odnosi się jednak wyłącznie do składników i substancji enumeratywnie określonych w Załączniku II do Rozporządzenia (min. zboża, wymienione w Załączniku orzechy, mleko, sezam, siarczyny [z wyłączeniem win], łubin czy mięczaki). Mimo iż lista ta obejmuje szereg alergenów istotnych z perspektywy występowania reakcji alergicznych i jednocześnie podlega systematycznej weryfikacji i aktualizacji przez Komisję Europejską, to jednak nie obejmuje ona wszystkich przypadków żywności zawierającej alergeny. Nierzadko zdarza się bowiem, że w składzie produktu może znaleźć się alergen spoza listy określonej w Załączniku II lub też co prawda będzie to alergen ujęty w wykazie, jednakże jego obecność w produkcie końcowym będzie przez producenta niezamierzona. Dzieje się tak najczęściej w przypadku gdy w obrębie jednego zakładu produkcyjnego niezależnie od siebie wytwarzane są dwa produkty, a jeden z nich ma właściwości alergenne (ang. *cross-contamination*)¹⁰. Innym przykładem może być nieświadome użycie w produkcji surowca zanieczyszczonego alergenami. Głośnym echem odbiła się chociażby sprawa jednego z podwarszawskich przedsiębiorców, który, pomimo uzgodnień z odbiorcą, dostarczył producentowi słodczy 30 ton orzechów laskowych zanieczyszczonych orzechami ziemnymi. Obecność zanieczyszczenia w gotowym produk-

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 29.

⁹ Zob. np. https://pizzahut.pl/nutritional_facts [dostęp: 6.01.2020].

¹⁰ D. Jeżewska: *Informowanie...*, s. 14.

cie wykryto dopiero na etapie badań laboratoryjnych, już po tym, jak u jednej z duńskich konsumentek doszło do wstrząsu anafilaktycznego spowodowanego spożyciem pralinki z nadzieniem z tychże orzechów¹¹. Sprawa ta zakończyła się ponad dwumilionowym odszkodowaniem na rzecz producenta, który pomimo wyraźnej specyfikacji zamówienia otrzymał wadliwy surowiec. Odszkodowanie stanowiło zaś równowartość partii słodyczy wycofanej z obrotu, kosztów zniszczenia składników wykorzystanych do ich produkcji oraz procedury zmiany etykiet. Niewykluczone są zatem przypadki, w których nawet pomimo przedsięwzięcia przez producentów najwyższych środków bezpieczeństwa (GMP¹², HACCP¹³) na rynku pojawi się produkt, mogący, ze względu na swój skład, wywoływać niepożądane reakcje alergiczne.

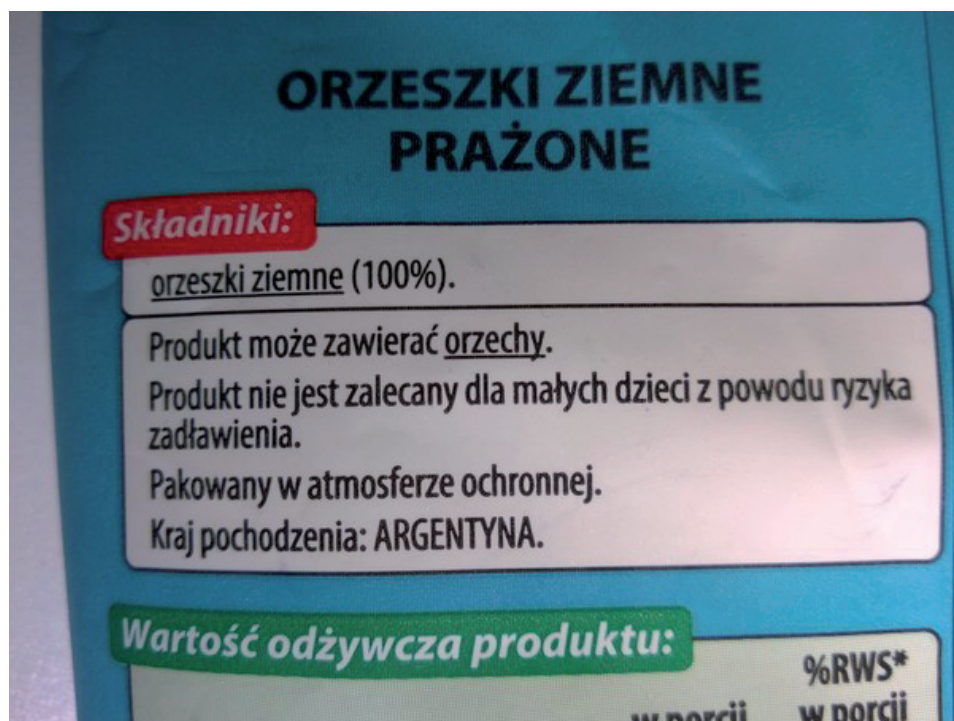
5. Deklaracja o niezamierzonej obecności alergenów w żywności

W przypadku żywności, o której mowa w akapicie poprzedzającym, podanie informacji na temat składników alergennych w świetle Rozporządzenia nie jest obecnie obowiązkowe i zależy wyłącznie od uznania samego producenta. Nie oznacza to jednak, że informacje te nie mają znaczenia, czy też mogą być podawane konsumentom w sposób dowolny. Zgodnie z art. 36 ust. 2 Rozporządzenia wymagane jest, aby informacje te: 1) nie wprowadzały konsumenta w błąd, 2) nie były niejednoznaczne i nie dezorientowały konsumenta oraz 3) w stosownych przypadkach oparte były na danych naukowych. Mimo iż, jak się wydaje, zgodnie z postanowieniami Rozporządzenia szczegółowe wymogi dotyczące treści czy czcionki nie znajdują zastosowania, to z uwagi na ryzyko, jakie niesie ze sobą niewłaściwe oznakowanie żywności, w przypadku coraz większej liczby produktów wymogi te są stosowane (por. rysunek 2). Najczęściej spotykanym oznaczeniem tego typu jest znane praktycznie każdemu „Może zawierać...”, zastępowane niekiedy przez sformułowanie „W zakładzie produkuje się...”.

¹¹ Wyrok SA w Warszawie z 16.06.2014 r., I ACa 1584/13.

¹² *Good Manufacturing Practice* – (PL: Dobra Praktyka Produkcyjna), zbiór zasad i standardów stosowanych w produkcji spożywczej, mających na celu zapewnić wysoką jakość i czystość materiałów użytych do produkcji oraz pełną kontrolę nad pochodzeniem, jakością surowców i całym procesem produkcyjnym.

¹³ *Hazard Analysis and Critical Control Points System* – (PL: Analiza zagrożeń i krytyczne punkty kontroli), zbiór zasad postępowania mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności przez identyfikację, oszacowanie skali i określenie metod eliminacji zagrożeń i ryzyka ich wystąpienia w procesie produkcji żywności.



Rysunek 2. Przykładowe oznaczenie produktu informacją o niezamierzonej obecności alergenów w żywności

Źródło: opracowanie własne.

W tym miejscu mogą pojawić się jednak pewne wątpliwości, bo czy informacja, że produkt „może zawierać” wskazany alergen (nawet przy zachowaniu prezentowanych na rysunku środków), jest dla konsumenta jednoznaczna? Z jednej strony zasugerowanie możliwości pojawienia się określonej substancji w produkcie może bowiem doprowadzić konsumenta do nieuzasadnionej rezygnacji z konsumpcji produktu, który pomimo tego typu informacji na etykiecie może być dla niego całkowicie bezpieczny. Z drugiej zaś strony nie ulega wątpliwości, że brak takiego oznaczenia mógłby nieść ze sobą o wiele poważniejsze skutki. Do pewnego momentu kwestia ta była jeszcze bardziej skomplikowana, a to z uwagi na stosowanie sformułowania „Może zawierać śladowe ilości...”. Problem pojawił się bowiem przy definiowaniu pojęcia „śladowy” i ustaleniu minimalnej granicy, określanej jako śladowa¹⁴. Zwracano uwagę, że każdy organizm może reagować na daną substancję inaczej. Informacja o „śladowej” obecności alergenów w żywności mogłaby wywołać u konsumenta mylne wyobrażenie o znikomej ilości alergenów w produkcie, prowadząc do spożycia produktu, który ze względu na zaawansowanie choroby w danych warunkach może okazać się

¹⁴ D. Jeżewska: *Informowanie...*, s. 15.

dla niego śmiertelnym zagrożeniem¹⁵. W związku z licznymi zastrzeżeniami co do tego typu oznaczenia Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych przeprowadziła szereg kontroli, w wyniku których ostatecznie zakazała stosowania określenia „Może zawierać śladowe ilości...” jako niejednoznacznego i mogącego wprowadzać w błąd¹⁶. W literaturze co prawda wskazuje się na próby określania ram kwotowych alergenów pokarmowych opracowanych przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), poczynwszy od ilości niewywołującej negatywnych skutków (ang. NOAEL – *no observable adverse effect level*), jednakże z uwagi na brak możliwości jednoznacznego ustalenia poziomu śladowości na gruncie polskiego porządku prawnego z metody tej zrezygnowano¹⁷. Aktualnie oznaczenie to nie jest już spotykane w obrocie, co przyczyniło się niewątpliwie do wzmocnienia ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów.

6. Odpowiedzialność producenta za niebezpieczny produkt żywnościowy

Jak zostało już podkreślone na wstępie do niniejszego artykułu, informacje o produkcie żywnościowym powinny zostać przekazane w sposób rzetelny i niewprowadzający w błąd. Wynika to bezpośrednio z art. 7 Rozporządzenia, wskazującego na szereg wymogów, które muszą zostać spełnione w celu wyczerpania rzetelności takiej informacji, a ich uchybienie może skutkować odpowiedzialnością producenta aż z trzech podstaw prawnych.

W pierwszej kolejności niepodanie informacji o produkcie, która może mieć istotne znaczenie z perspektywy bezpieczeństwa zdrowia i życia konsumenta, może skutkować uznaniem takiego produktu za niebezpieczny w rozumieniu art. 14 ust. 1 lit. a OPŻ, tj. produkt, który jest szkodliwy dla zdrowia¹⁸. Tyczy się to nie tylko sytuacji, w której na opakowaniu nie znajdują się informacje o obecności alergenów w zakresie wymaganym przez art. 9 ust. 1 lit. c Rozporządzenia, ale również nieprzekazania konsumentowi informacji o alergenach

¹⁵ Zob. historię Martynki Młyńskiej z Wrocławia, która zmarła w wyniku wstrząsu anafilaktycznego spowodowanego niezamierzoną obecnością orzechów arachidowych w czekoladkach.

¹⁶ A. Szymanek-Wesołowska: *Deklaracja niezamierzonej obecności alergenów w środkach spożywczych – aspekty prawne i praktyczne*, Warszawa 2016. LEX.

¹⁷ D. Derewiaka: *Ocena informacji...*, s. 21–22.

¹⁸ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE z 2002 r. OJ L 31, CELEX: 32002R0178).

mogących znaleźć się w produkcie w sposób niezamierzony, o ile tylko producent mógł mieć świadomość takiego prawdopodobieństwa. W przypadku uznania takiego produktu za niebezpieczny zgodnie z powyższym wymagane może okazać się całkowite wycofanie produktu z obrotu lub, w mniej drastycznych przypadkach, zmiana etykiet w całej partii produktu objętych niewłaściwym oznaczeniem, a na producenta może zostać nałożona pieniężna kara administracyjna z tytułu wprowadzenia do obrotu artykułu rolno-spożywczego o niewłaściwej jakości handlowej z uwagi na nieprawidłowe oznakowanie (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2018 r. dotyczącego nałożenia kary za brak informacji o alergenach w postaci glutenu w produkcie końcowym)¹⁹. Niezależnie od odpowiedzialności na gruncie prawa administracyjnego wprowadzenie do obrotu produktu niebezpiecznego lub zafałszowanego może skutkować po stronie producenta odpowiedzialnością karną w postaci grzywny (10–540 stawek), ograniczenia wolności, a nawet pozbawienia wolności do lat 2²⁰. Nie należy także tracić z pola widzenia konsekwencji o charakterze cywilnoprawnym za szkodę spowodowaną konsumentowi wprowadzeniem do obrotu niebezpiecznego produktu żywnościowego²¹.

Zamieszczenie na opakowaniu informacji o możliwej obecności alergenu w produkcie niewątpliwie zwiększa pewność przedsiębiorcy, który nie musi obawiać się ewentualnych roszczeń zarówno ze strony konsumenta finalnego, poszkodowanego spożyciem takiego „wadliwego produktu”, jak i organów państwa odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żywności. Optymizmem napawają przy tym wyniki badań prowadzonych w obrębie problematyki znakowania żywności. Pomimo bowiem wciąż pojawiających się przypadków uchybień na przykładzie badań przeprowadzonych na przełomie 2018 i 2019 roku w warszawskim przemyśle wędliniarskim wykazano, że w żadnej z próbek badawczych nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących oznakowania informacji o alergenach lub reakcjach nietolerancji²². Mimo iż badania te dotyczyły jedynie niewielkiego wycinka sektora produkcji spożywczej i miały charakter regionalny, wierząc w intencje producentów, należy mieć nadzieję, że także i w pozostałym zakresie znakują oni oferowane przez siebie produkty zgodnie z przepisami prawa żywnościowego.

¹⁹ Wyrok NSA z 26.09.2018 r., II GSK 719/18.

²⁰ A. Szymecka-Wesołowska: *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013. LEX.

²¹ P. Wojciechowski: *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny żywnościowy pierwotny i przetworzony. Wybrane problemy*. „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 328–355.

²² A. Cegiełka, M. Mańkowska: *Ocena...*, s. 41.

7. Krajowe zalecenia dotyczące etykietowania niezamierzonej obecności alergenów

Proponowane rozwiązania

W celu doprecyzowania tej niejasnej i ważkiej kwestii w art. 36 ust. 3 a Rozporządzenia przewidziano przyjęcie przez Komisję Europejską aktu wykonawczego dotyczącego stosowania wymogów w odniesieniu do informacji dotyczących możliwej i niezamierzonej obecności w żywności substancji lub produktów powodujących alergie lub reakcje nietolerancji. Mimo jednak blisko 6-letniego okresu obowiązywania Rozporządzenia akt ten nie został przyjęty, a jego planowane założenia nie zostały do tej pory ujawnione. Odniesienia do problematyki niezamierzonej obecności alergenów w żywności nie sposób poszukiwać także w wydanym w 2017 roku Zawiadomieniu Komisji dotyczącym przekazywania konsumentom informacji na temat alergenów w żywności²³. Zawiadomienie to swoim zakresem ponownie objęło jedynie alergeny wymienione w Załączniku II do Rozporządzenia.

W związku z tym Państwa Członkowskie mogą korzystać z przysługującego im na mocy art. 39 Rozporządzenia 1169/2011 uprawnienia do przyjmowania krajowych przepisów określających szczegółowe zasady wyrażania i prezentowania szczegółowych danych o produkcie spożywczym, przy czym możliwe jest to wyłącznie w zakresie, w jakim służy ochronie zdrowia publicznego lub ochronie konsumentów. Możliwość taką gwarantuje także art. 38 ust. 2 Rozporządzenia w zakresie, w jakim kwestie te nie zostały uregulowane w Rozporządzeniu, czy chociażby art. 44 odnoszący się do przekazywania nieobowiązkowych informacji, w tym o niezamierzonej obecności alergenów w żywności nieopakowanej. Jednak pomimo licznych możliwości, na krok taki zdecydowały się do tej pory jedynie nieliczne państwa, w tym m.in. Czechy, gdzie w 2018 r. przyjęto Krajowe zalecenia dotyczące etykietowania niezamierzonego występowania śladowych ilości substancji lub produktów powodujących alergie lub nietolerancje pokarmowe (oryg. *Národní doporučení k problematice označování nežádoucího výskytu stopového množství látek nebo produktů vyvolávajících alergie nebo nesnášenlivost v potravinách*) (dalej: Zalecenia)²⁴. Mimo iż, jak wynika z treści wytycznych, mają one charakter czasowy do momentu przyjęcia unijnego aktu wykonawczego, to jednak przyjęte tam rozwiązania, z uwagi na ich precyzję,

²³ Zawiadomienie Komisji z dnia 13 lipca 2017 r. dotyczące przekazywania informacji o substancjach lub produktach powodujących alergie lub reakcje nietolerancji, wymienionych w załączniku II do rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności (C(2017) 4864 final).

²⁴ <https://www.bezpecnostpotravin.cz/narodni-doporuceni-pro-uvedeni-informaci-o-moznem-a-nezamernem-vyskytu-latek-vyvolavajicich-alergie.aspx> [dostęp: 3.01.2020].

niewątpliwie zasługują na uwagę. W Zaleceniach wprowadzono m.in. progi kwotowe dla substancji alergennych (np. gluten – 50 mg/kg, orzechy ziemne/laskowe – 25 mg/kg, musztarda – 10 mg/kg), których przekroczenie determinuje konieczność przekazania konsumentowi stosownej informacji o treści: „Może zawierać...”, „Może zawierać śladowe ilości...”. Brak takiego określenia w sytuacji, gdy zgodnie z Zaleceniami jest ono wymagane, może skutkować uznaniem żywności za produkt niebezpieczny w rozumieniu art. 14 ust. 2 lit. a OPŻ. Jeżeli z kolei ilość alergenu nie przekroczy wartości uważanej za „zero” (w większości przypadków 2,5 mg/kg), dołączanie informacji o jego wystąpieniu w żywności nie jest wymagane²⁵. Dodatkowo w Zaleceniach wyłączono także możliwość stosowania oznaczeń „Wyprodukowane w zakładzie przetwórstwa jaj, orzeszków ziemnych, sezamu” i jemu podobnych jako niewystarczająco jasnych i mało pewnych z perspektywy bezpieczeństwa konsumentów. Niemniej, co z perspektywy poczynionych tu rozważań może budzić wątpliwości, dopuszczono możliwość operowania pojęciem „śladowych ilości”.

O ile docenić należy inicjatywę czeskiego ustawodawcy w podjęciu tak symptomatycznej kwestii, to jednak nie wydaje się, aby przyjęcie aktu prawnego definitywnie rozwiązującego problem było możliwe. Przede wszystkim należy wskazać, że zgodnie z aktualnym stanem wiedzy naukowej zgromadzenie listy wszystkich substancji mogących powodować alergie, w tym progów ilościowych w wartościach uniwersalnych (mogących objąć każdą indywidualną jednostkę chorobową), nie jest możliwe. Utopią wydaje się także produkowanie żywności całkowicie wolnej od alergenów. Same Zalecenia nie rozwiązują także kwestii (nie tyle niezamierzonej, co wręcz pozostającej poza świadomością producenta) obecności alergenów w żywności. Na podstawie poczynionych do tej pory rozważań należy stwierdzić, że aktualne rozwiązanie stanowi swoisty złoty środek, pozwalający na optymalizację zarówno zysków jak i strat po obu jego stronach. Niemniej zwraca się uwagę, że ostrzegawcze informowanie konsumentów o obecności alergenów w żywności (ang. PAL – *Precautionary Allergen Labelling*) nie może być przez producentów nadużywane jako podstawowy środek informowania konsumentów²⁶. Istotne jest zatem wdrożenie w przedsiębiorstwie spożywczych odpowiednich systemów zarządzania i planów kontroli alergenów, w tym m.in. standardów IFS, FSSC czy ISO 22002-1:2009²⁷. W związku z tym, że niektóre procesy technologiczne wykorzystywane przy produkcji mogą zwiększać lub nawet stanowić przyczynę

²⁵ Ibidem.

²⁶ Przewodnik do rozporządzenia (WE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności. W: <http://www.ijhars.gov.pl/> [dostęp: 2.01.2020].

²⁷ D. Świąś, T. Sikora: *Alergeny – zamierzona i niezamierzona obecność w kontekście wymagań prawa i standardów GFSI*. „ŻYWNOSĆ. Nauka. Technologia. Jakość” 2019, t. 26, nr 1 (118), s. 40.

alergenności produktów²⁸, w standardach tych znaleźć można nie tylko wymogi odnoszące się do specyfikacji samych produktów czy alergenów i ich identyfikowalności i znakowania, ale także dopuszczalności stosowania określonych metod produkcji²⁹. Wymagania te mogą przyjąć postać zarówno procedur złożonych, wymagających wysiłku i zaangażowania wielu osób i środków finansowych, jak również mogą sprowadzać się do rozwiązań nieskomplikowanych. Już chociażby odpowiednia organizacja pracy w linii produkcyjnej – np. rozpoczynanie pracy od produkcji żywności niezawierających alergenów, a dopiero w następnej kolejności tych mogących cechować się właściwościami alergennymi, czy zachowanie podstawowych reguł higieny może znacząco zmniejszyć ryzyko wystąpienia chociażby zanieczyszczeń krzyżowych³⁰.

8. Podsumowanie

Z uwagi na fakt, że jakość i bezpieczeństwo żywności uwarunkowane są m.in. składem produktu finalnego i procesami technologicznymi, właściwe zarządzanie obecnością alergenów w łańcuchu żywnościowym (ang. *supply chain*), w tym znakowanie żywności, stanowi jeden z podstawowych elementów to bezpieczeństwo warunkujących. Na podstawie przeprowadzonej w niniejszym artykule analizy można stwierdzić, że przyjęte rozwiązanie w zakresie niezamierzonej obecności alergenów w żywności jest według aktualnego stanu wiedzy naukowej rozwiązaniem najbardziej optymalnym. Co prawda jak każdy element etykiety środka spożywczego cechują go mniejsze lub większe niedociągnięcia, niemniej prawidłowe jego stosowanie przy jednoczesnym efektywnym zarządzaniu alergenami w ramach zakładu produkcji spożywczej czy przedsiębiorstw gastronomicznych niewątpliwie umożliwi konsumentowi świadomy zakup i wyeliminowanie z diety produktów uczulających. Istotnym ułatwieniem może być także, oczekiwany przez wszystkie środowiska, akt wykonawczy wydany na podstawie art. 36 ust. 3 Rozporządzenia, choć w związku ze zróżnicowaną reakcją organizmu na substancje alergenne stworzenie uniwersalnych kwot progowych, od których uzależniona była konieczność znakowania produktów informacją o ich niezamierzonej obecności w żywności, wydaje się mało prawdo-

²⁸ H. Makąła: *Wpływ procesów technologicznych na zmiany alergenności żywności oraz praktyk przemysłowych zwiększających efektywność zarządzania alergenami wewnątrz firmy*. „Postępy Nauki i Technologii Przemysłu Rolno-Spożywczego” 2017, t. 72, nr 4, s. 79.

²⁹ D. Świąs, T. Sikora: *Alergeny...*, s. 40–41.

³⁰ H. Makąła: *Wpływ procesów technologicznych...*, s. 84.

podobne. Jednakże z uwagi na stale rosnącą liczbę produktów zawierających alergeny, jak i samych przypadków wystąpienia alergii czy nietolerancji pokarmowych, poważne potraktowanie problemu stanowi warunek *sine qua non* bezpieczeństwa współczesnej żywności.

Bibliografia

- Cegielka A., Mańkowska M.: *Ocena obecności alergenów w wędlinach dostępnych na rynku warszawskim*. „Postępy Nauki i Technologii Przemysłu Rolno-Spożywczego” 2019, t. 74, nr 1.
- Derewiaka D., Sobieraj E. i inni: *Ocena informacji przekazywanych konsumentom na temat obecności alergenów*. „Nauki inżynierskie i technologie” 2016, nr 1 (20).
- Jeżewska D.: *Informowanie o niezamierzonej obecności alergenów w żywności – wymogi prawne i interpretacje*. „Przemysł Spożywczy” 2019, t. 73, nr 5.
- Makała H.: *Wpływ procesów technologicznych na zmiany alergenicności żywności oraz praktyk przemysłowych zwiększających efektywność zarządzania alergenami wewnątrz firmy*. „Postępy Nauki i Technologii Przemysłu Rolno-Spożywczego” 2017, t. 72, nr 4.
- Święś D., Sikora T.: *Alegreny – zamierzona i niezamierzona obecność w kontekście wymagań prawa i standardów GFSI*. „ŻYWNOSĆ. Nauka. Technologia. Jakość” 2019, t. 26, nr 1 (118).
- Szymecka-Wesołowska A.: *Deklaracja niezamierzonej obecności alergenów w środkach spożywczych – aspekty prawne i praktyczne*, Warszawa 2016. LEX.
- Wojciechowski P.: *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną za produkt niebezpieczny żywnościowy pierwotny i przetworzony*. *Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX.

Akty prawne

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz. Urz. UE z 2011 r. *OJ L 304*, CELEX: 32011R1169).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2006 r., nr 171, poz. 1125).

Źródła internetowe

- World Allergy Organization: White Book on Allergy: Update 2013. W: <https://www.worldallergy.org/wao-white-book-on-allergy>.

<https://www.bezpecnostpotravin.cz/narodni-doporuceni-pro-uvadeni-informaci-o-moznem-a-nezamernem-vyskytu-latek-vyvolavajicich-alergie.aspx>.

Przewodnik do rozporządzenia (WE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności. W: <http://www.ijhars.gov.pl/>.

Zawiadomienie Komisji z dnia 13 lipca 2017 r. dotyczące przekazywania informacji o substancjach lub produktach powodujących alergie lub reakcje nietolerancji, wymienionych w załączniku II do rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności (C(2017) 4864 final).

Wymogi prawne w zakresie informacji na temat żywności dla niemowląt i małych dzieci ze szczególnym uwzględnieniem reklamy

Legal requirements for food information on food for infants and young children
with particular emphasis on advertising

Summary: Food for infants and young children is a category of food that requires specific regulation in terms of its safety, quality, as well as labeling and advertising. The creation of appropriate legal regulations regarding the provision of information on food for infants and young children is important because the group of recipients of this information requires exceptional protection. This task creates considerable problems because this group is heterogeneous. The recipient of the information may be a parent, doctor, pharmacist or the child himself. With this in mind, it is extremely important to construct appropriate legal regulations that will not create opportunities to circumvent them, so that they meet the purpose for which they were established.

Keywords: food information, food advertising, food for children

1. Wstęp

Przepisy prawa muszą prawidłowo regulować sposób przekazywania informacji na temat żywności, aby osiągnąć wysoki poziom ochrony zdrowia konsumentów i zagwarantować im prawo do informacji. Nie ulega wątpliwości, że

* Doktorantka. Wydział Prawa i Administracji. Uniwersytet Warszawski.

tylko dobrze poinformowany konsument jest w stanie podejmować świadome decyzje dotyczące zakupu żywności¹.

Informacje na temat żywności dla niemowląt oraz małych dzieci są poddane szczególnym wymogom prawnym. Wyjątkowa i niejednorodna grupa odbiorców informacji na temat takiej żywności, w której skład wchodzi rodzice, dziecko, lekarz, farmaceuta, położna, implikuje specyfikę regulacji prawnych². Bezsprzecznym jest, że tak szczególny krąg odbiorców³ informacji na temat żywności dla niemowląt i małych dzieci wymaga wyjątkowej ochrony⁴.

2. Informacje na temat żywności

Zgodnie z rozporządzeniem nr 1169/2011⁵ „informacje na temat żywności” oznaczają „informacje dotyczące danego środka spożywczego udostępniane konsumentowi finalnemu za pośrednictwem etykiety, innych materiałów towarzyszących lub innych środków, w tym nowoczesnych narzędzi technologicznych lub przekazu ustnego”. Najogólniej rzecz ujmując, wymogi prawne dotyczące informacji na temat żywności obejmują oznakowanie (etykiety), prezentację i reklamę⁶.

¹ M. Sieradzka zauważa: „Wskutek wprowadzenia w błąd dochodzi bowiem do zniekształcenia decyzji rynkowych konsumenta, co wyłącza możliwość podjęcia świadomej decyzji rynkowej przez konsumenta.”, szerzej zob. *Wzorzec przeciętnego konsumenta jako punkt odniesienia przy dokonywaniu oceny nieuczciwości praktyki rynkowej. Glosa do wyroku SN z dnia 4 marca 2014 r. III SK 34/13*. „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 6 (3), s. 127.

² Jak wskazuje B. Olszewski: „Szereg aktów regulujących sprawę reklamy adresowanej do dziecka zdaje się potwierdzać wagę problemu. Mimo że lista aktów prezentujących rozwiązania prawne jest imponująca, to i tak nie wszystkie kwestie znajdują odzwierciedlenie, choćby w przepisach etycznych”, szerzej zob. *Uwagi o reklamie adresowanej do dzieci*. „Przegląd Prawa i Administracji Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, t. 77, nr 3052, s. 231.

³ I. Ostrowska: *Etyczne Aspekty Promocji Adresowanych do dzieci*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 328, s. 91.

⁴ B. Olszewski: *Uwagi o reklamie adresowanej do dzieci*. „Przegląd Prawa i Administracji Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, t. 77, nr 3052, s. 232.

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

⁶ A. Szymecka-Wesołowska zauważa: „Dla uznania danej informacji za informację na temat żywności nie ma znaczenia środek przekazu, za pomocą którego dany przekaz jest udostępniany”, szerzej zob. *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa 2018, s. 51.

Sposób przekazywania, forma oraz treść informacji na temat żywności przeznaczonych dla niemowląt i małych dzieci regulowana jest przez bardzo różne obszary prawa. Wśród nich można wymienić m.in. prawo ochrony konkurencji i konsumenta, prawa człowieka oraz przede wszystkim prawo żywnościowe.

Należy zwrócić uwagę, że pojęciom „niemowlęcia” oraz „małego dziecka” prawodawca unijny przypisał definicje legalne. Zgodnie z rozporządzeniem nr 609/2013⁷ „niemowlę” oznacza dziecko poniżej dwunastego miesiąca życia, natomiast „małe dziecko” to dziecko w wieku od jednego roku do trzech lat.

3. Adresat informacji na temat żywności dla niemowląt i małych dzieci

W świetle powyższych definicji podstawowe pytanie, na które należy odpowiedzieć, brzmi: kto jest adresatem informacji na temat żywności dla niemowląt i małych dzieci? W przypadku zwykłej żywności dedykowanej dla przeciętnej osoby dorosłej odbiorcą informacji jest najczęściej jej konsument, czyli zgodnie z art. 221 Kodeksu cywilnego⁸ osoba fizyczna dokonująca z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

Kwestia dziecka jako konsumenta jest uregulowana w Kodeksie cywilnym w sposób mało rozbudowany. Co do zasady osoby poniżej 13. roku życia nie posiadają zdolności do czynności prawnych, jednak mogą one dokonywać czynności prawnych w minimalnym zakresie ograniczonym do samodzielnego zawierania umów w drobnych, bieżących sprawach życia codziennego. Należy zaznaczyć, że umowa taka będzie nieważna, jeśli pociąga za sobą rażące pokrzywdzenie osoby niezdolnej do czynności prawnych.

Jak zatem sytuacja będzie wyglądać w przypadku żywności dla niemowląt i małych dzieci, biorąc pod uwagę wskazane powyżej definicje legalne? Czy adresatem informacji będzie dziecko (tj. osoba spożywająca żywność), konsument w rozumieniu Kodeksu cywilnego (czyli w przypadku żywności dla niemowląt i małych dzieci – rodzic, opiekun prawny), a może specjalista z zakresu ochrony

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 609/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego i środków spożywczych zastępujących całodzienną dietę, do kontroli masy ciała oraz uchylające dyrektywę Rady 92/52/EWG, dyrektywy Komisji 96/8/WE, 1999/21/WE, 2006/125/WE i 2006/141/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/39/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 41/2009 i (WE) nr 953/2009 (Dz. Urz. UE L 2013/181 s. 35).

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740).

zdrowia (położna, pielęgniarka, lekarz), do którego na podstawie obowiązujących przepisów prawa informacje na temat żywności dla niemowląt i małych dzieci także mogą być kierowane?

Biorąc pod uwagę określoną powyżej wyjątkową i niejednorodną grupę odbiorców informacji na temat żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci, wymogi prawne jej dotyczące powinny być skonstruowane w sposób prawidłowy, jednoznaczny oraz pozwalający na skuteczne ich wykonywanie, a także egzekwowanie.

Istotne jest również ustalenie odpowiedniego poziomu ochrony adresata informacji na temat żywności dla niemowląt i małych dzieci, co może być trudne z uwagi na specyficzną sytuację – odbiorcą informacji może być samo dziecko, rodzic czy też specjalista z zakresu ochrony zdrowia. Tak szeroka grupa adresatów będących w różnym wieku, stopniu rozwoju, posiadająca inny poziom wiedzy, doświadczenia życiowego, jak i zawodowego powoduje wysoki stopień trudności w skonstruowaniu prawa, które jednakowo chroni każdą z tych osób.

4. Prawo polskie

Polskie regulacje prawne spoza obszaru *strictae* prawa żywnościowego koncentrują się na kształtowaniu przepisów dotyczących reklamy kierowanej do dzieci. Nie ulega wątpliwości, że dzieci bardzo często są łatwowierne, nie posiadają rozbudowanego poziomu krytycyzmu, przez co niejednokrotnie stają się obiektem manipulacji nadawców⁹ informacji na temat żywności. Ochrona dziecka w przepisach prawa dotyczących reklamy jest zatem kluczowa.

Jako przykłady krajowych regulacji prawnych można wskazać ustawę o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁰, zgodnie z którą zakazana jest reklama odwołująca się do uczuć klientów przez wykorzystywanie łatwowierności dzieci, oraz ustawę o radiofonii i telewizji¹¹, na podstawie której zakazane jest nadawanie przekazów handlowych:

- 1) nawołujących bezpośrednio małoletnich do nabywania produktów lub usług;
- 2) zachęcających małoletnich do wywierania presji na rodziców lub inne osoby w celu skłonienia ich do zakupu reklamowanych produktów lub usług;

⁹ S. Juszczak: *Człowiek w świecie elektronicznych mediów – szanse i zagrożenia*, Katowice 2000, s. 171.

¹⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r., poz. 1913).

¹¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2020 r., poz. 805).

- 3) wykorzystujących zaufanie małoletnich, jakie pokładają oni w rodzicach, nauczycielach i innych osobach;
- 4) w nieuzasadniony sposób ukazujących małoletnich w niebezpiecznych sytuacjach.

Ponadto audycjom dla dzieci nie powinny towarzyszyć przekazy handlowe dotyczące artykułów spożywczych lub napojów zawierających składniki, których obecność w nadmiernych ilościach w codziennej diecie jest niewskazana.

Prawo nie zezwala też na nadawanie reklam, które: nawołują bezpośrednio małoletnich do nabywania produktów lub usług; zachęcają małoletnich do wywierania presji na rodziców lub inne osoby w celu skłonienia ich do zakupu reklamowanych produktów lub usług; wykorzystują zaufanie małoletnich, jakie pokładają oni w rodzicach, nauczycielach i innych osobach; w nieuzasadniony sposób ukazują małoletnich w niebezpiecznych sytuacjach, a także oddziałują w sposób ukryty na podświadomość.

5. Samoregulacja w Polsce

Wobec nierozbudowanego systemu prawa ochrony dziecka w reklamie oraz obecnych w nim zbyt generalnych norm prawnych obserwuje się oddolne inicjatywy, które mają na celu skonkretyzowanie aktualnych przepisów prawa oraz zwiększenie poziomu ochrony dzieci.

W tym miejscu należy wspomnieć o pracach nad Kartą Ochrony Dziecka w Reklamie podjętych przez Radę Reklamy, na temat której opinię (na wniosek Rady Reklamy) wyraziła Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Projekt koncentruje się na samoregulacji reklamodawców w zakresie ochrony dzieci przed szkodliwym wpływem przekazów handlowych, która miałaby stanowić aneks do Kodeksu Etyki Reklamy. Ciekawy aspektem projektu jest to, że potrzebę wprowadzenia dodatkowych regulacji dostrzegli sami nadawcy reklam, a nie wyłącznie ich odbiorcy.

Projekt samoregulacji jest kontynuacją prowadzonych w 2016 r. rozmów na temat konieczności uregulowania tego problemu. Dnia 26 stycznia 2016 r. złożona została przez pana Pawła Firlewicza petycja¹² w sprawie wprowadzenia ustawowego zakazu występowania osób małoletnich w reklamach, z wyjątkiem reklam odzieży i pokrewnych, oraz kierowania do osób małoletnich reklam (z wyjątkiem reklam produktów związanych z edukacją i rozwojem). Dnia 22 września 2016 r. Komisja ds. Petycji wydała dezyderat do Ministra Kultury

¹² [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-49-16/\\$file/145-49-16.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-49-16/$file/145-49-16.pdf) [dostęp: 15.08.2019].

i Dziedzictwa Narodowego¹³ w sprawie ograniczenia reklam z udziałem małoletnich oraz reklam do nich kierowanych. Podkreślono w nim, że „przepisy dotyczące reklamy w odniesieniu do osób małoletnich muszą przede wszystkim opierać się na wartości, jaką jest dobro dziecka. Powinny być one na tyle wyraziste, aby w maksymalnym stopniu uniemożliwić ich obchodzenie, tak jak w przypadku niektórych reklam (np. alkoholu) miało to miejsce w przeszłości. Zdaniem Komisji, rząd posiada odpowiednie instrumenty, aby przedstawić kompleksowe rozwiązanie kwestii zasygnalizowanych w petycji”. Jako ważny głos w dyskusji nad potrzebą nowej legislacji należy przytoczyć zdanie Rzecznika Praw Dziecka¹⁴, który wskazał, że polskie prawodawstwo w wielu sytuacjach nie nadąża za realnymi potrzebami zabezpieczenia interesu dziecka i nie w pełni chroni dobro dzieci.

Warto zaznaczyć, że wszystkie osoby i instytucje biorące udział w rozważaniach nad ww. petycją jednoznacznie opowiedziały się za koniecznością ograniczenia reklam z udziałem małoletnich oraz reklam do nich kierowanych, wskazując że „małoletni ze względu na swoją niedojrzałość psychiczną, są szczególnie podatni na działania osób dorosłych, którzy kierując się finansowym zyskiem, wykorzystują dzieci jako skuteczne narzędzia manipulacji innymi małoletnimi oraz dorosłymi odbiorcami reklam. Dziecko jako aktor, dziecko jako nośnik informacji, dziecko jako produkt, dziecko jako nieświadomy uczestnik działań marketingowych, staje się przedmiotem w rękach osób dorosłych, narzędziem które ma za zadanie uzyskać jak największe zainteresowanie ze strony konsumentów oraz spowodować wzrost zakupu danego produktu czy usługi”¹⁵.

Powyższe prezentuje, jak ważne jest zwiększenie poziomu ochrony dzieci w reklamie. Cel ten przekłada się na konieczność właściwego unormowania prawnego przekazywania informacji na temat żywności. Potrzeba ta z biegiem czasu staje się coraz większa z uwagi na rosnące spektrum możliwości marketingowych.

¹³ [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/pet_d10/\\$file/pet_d10.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/pet_d10/$file/pet_d10.pdf) [dostęp: 15.08.2019].

¹⁴ http://brpd.gov.pl/sites/default/files/wyst_2016_11_25_glinski.pdf [dostęp: 15.08.2019].

¹⁵ [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/PET_20170103_d10/\\$file/PET_20170103_d10.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/PET_20170103_d10/$file/PET_20170103_d10.pdf) [dostęp: 19.04.2020].

6. Regulacje międzynarodowe

6.1. Prawo unijne

Przechodząc na grunt prawa żywnościowego, należy zwrócić uwagę, że rozporządzenie nr 609/2013 oraz rozporządzenia do niego delegowane kreują bardziej skonkretyzowane wymogi prawne dotyczące informacji na temat żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci.

W art. 9 ust. 5 rozporządzenia nr 609/2013¹⁶ wskazano, że etykietowanie, prezentacja i reklama żywności zapewniają informacje pozwalające na właściwe stosowanie takiej żywności i nie wprowadzają w błąd oraz nie przypisują takiej żywności właściwości zapobiegania chorobom lub leczenia chorób ludzi i nie odwołują się do takich właściwości. Jednakże w kolejnym ustępie prawodawca unijny wprowadził wyłączenie od powyższego obowiązku w zakresie „rozpo-wszechniania jakichkolwiek użytecznych informacji lub zaleceń przeznaczonych wyłącznie dla osób mających kwalifikacje w dziedzinie medycyny, żywienia, farmacji lub innych pracowników służby zdrowia odpowiedzialnych za opiekę nad matkami i dziećmi”. Opierając się na tym wyjątku, w praktyce wiele podmiotów z branży spożywczej kieruje reklamę żywności dla niemowląt i małych dzieci do specjalistów z zakresu ochrony zdrowia o treści będącej na granicy art. 9 ust. 5 rozporządzenia nr 609/2013. W ten sposób przemycany jest przekaz, który nie mógłby trafić bezpośrednio do rodzica, ale poprzez powołanie się na „jakielkowiek użyteczne informacje” może trafić do lekarza, a za jego pośrednictwem do rodzica. W konsekwencji kierowanie reklamy żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci do lekarzy, farmaceutów, położnych itp. okazuje się korzystniejsze dla producentów i dystrybutorów z perspektywy większych możliwości marketingowych i prawie nieograniczonej swobody przekazu¹⁷. Nie ulega wątpliwości, że pomimo iż informacje te przekazywane są do wyszczególnionych w rozporządzeniu osób, to jednak pośrednio trafiają także do rodziców.

Na zasadzie analogii warto zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie C-19/15¹⁸. W orzeczeniu tym podkreślono, że regulacje dotyczące oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych znajdują zastosowanie do komunikacji B2B, tj. skierowanej do

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Jak wynika z badania ankietowego przeprowadzonego przez Centrum Nauki o Laktacji: „Ważny jest też przekaz, które dostają matki w gabinetach lekarzy – 44% przypomina sobie, że w przychodni były reklamy i przedmioty reklamujące karmienie sztuczne (mieszanki, smoczki, butelki), a zachęty do karmienia piersią przypomina sobie 22% respondentek”. W: <https://www.mp.pl/pacjent/pediatric/aktualnosci/badania/show.html?id=144903> [dostęp: 19.04.2020].

¹⁸ Wyrok TSUE z 14.07.2016 r., w sprawie *Verband Sozialer Wettbewerb e.V. przeciwko Inno-va Vital GmbH* (C-19/15).

profesjonalistów, gdyż komunikacja ta ma na celu pośrednie dotarcie do konsumentów (motyw 30). Przekaz między podmiotami działającymi na rynku spożywczym a specjalistami w dziedzinie ochrony zdrowia dotyczy bowiem zasadniczo konsumenta końcowego, gdyż ma doprowadzić do nabycia przez takiego konsumenta żywności będącej przedmiotem tego rodzaju przekazu dzięki temu, że konsument będzie kierować się zaleceniami udzielonymi przez specjalistów.

Przyjmując zatem założenia tego wyroku, wydaje się zasadne, aby uznać, że przekazywanie lekarzom, farmaceutom i innym specjalistom z zakresu ochrony zdrowia jakichkolwiek użytecznych informacji nie powinno wykraczać poza ramy wyznaczone przez zakazy komunikacyjne mające zastosowanie w odniesieniu do informacji przekazywanych rodzicom.

W świetle powyższych rozważań można dojść do konkluzji, że użycie określenia „jakichkolwiek” w art. 9 ust. 5 rozporządzenia nr 609/2013, umożliwiającym rozpowszechnianie użytecznych informacji, jest dość niefortunne. Co więcej, biorąc pod uwagę działania marketingowe czołowych firm z branży żywności dla niemowląt i małych dzieci objętej rozporządzeniem nr 609/2013, można pokusić się o stwierdzenie, że omawiany przepis zostawia przedsiębiorcom otwartą furtkę do podejmowania działań stojących w sprzeczności z celem wprowadzenia tej regulacji.

Od dnia 22 lutego 2020 r. w ograniczonym zakresie, a od 22 lutego 2021 r. w pełnym brzmieniu obowiązuje Rozporządzenie delegowane nr 2016/127. Warto zaznaczyć, że bazując na komunikacie Głównego Inspektora Sanitarnego, rozporządzenie unijne mogło być stosowane przez przedsiębiorców (na zasadzie dobrowolności) jeszcze przed ww. datami.

Istotną regulacją w zakresie informacji na temat żywności przeznaczonej dla niemowląt wprowadzoną przez ten akt prawny jest zakaz stosowania oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych w odniesieniu do preparatów do początkowego i dalszego żywienia niemowląt. Analogiczny zakaz ustanowiony został w rozporządzeniu delegowanym nr 2016/128 w odniesieniu do żywności specjalnego przeznaczenia medycznego opracowanej w celu zaspokojenia wymogów żywieniowych niemowląt. Przepisy te wprowadziły znaczne ograniczenie przekazu reklamowego tych kategorii środków spożywczych. W konsekwencji alternatywą dla przedsiębiorstw spożywczych stała się komunikacja skierowana do specjalistów z zakresu ochrony zdrowia obejmująca „jakiekolwiek użyteczne informacje” (zgodnie z art. 9 ust. 6 rozporządzenia nr 609/2013). Tak generalnie określony zakres informacji, które mogą być przekazywane lekarzom, stwarza potencjalne ryzyko kreowania przez producentów przekazów reklamowych, tworzonych pod przykrywką „użytecznych informacji dla specjalistów z zakresu ochrony zdrowia”.

Rozporządzenia delegowane ograniczają także reklamę preparatów do początkowego i dalszego żywienia niemowląt oraz żywności specjalnego

przeznaczenia medycznego dla niemowląt do publikacji wyspecjalizowanych w tematyce opieki nad dziećmi i publikacji naukowych zawierających jedynie informacje naukowe i rzeczowe. Ważne jest, aby podkreślić, że państwa członkowskie mogą w tym zakresie jeszcze bardziej ograniczyć reklamę tych kategorii produktów lub wprowadzić jej całkowity zakaz.

Warto zwrócić uwagę na przepis o podobnym brzmieniu zawarty w obu rozporządzeniach delegowanych. Stanowi on, że producenci i dystrybutorzy preparatów do początkowego żywienia niemowląt oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego opracowanej w celu zaspokojenia potrzeb żywieniowych niemowląt nie dostarczają ogółowi społeczeństwa, kobietom w ciąży, matkom czy członkom ich rodzin produktów bezpłatnych lub po obniżonej cenie, próbek ani żadnego innego upominku promocyjnego czy to bezpośrednio, czy też za pośrednictwem służby zdrowia lub pracowników służby zdrowia. Niezrozumiale pozostaje ograniczenie podmiotów będących adresatem tej normy prawnej do wąskiej grupy, jaką są producenci i dystrybutorzy. Przede wszystkim ma to istotne znaczenie z uwagi na powszechną praktykę rynkową, jaką jest zakładanie przez producentów i dystrybutorów żywności dla niemowląt i małych dzieci spółek celowych zajmujących się wyłącznie marketingiem. W konsekwencji spółki celowe (niebędące producentami ani dystrybutorami) nie są objęte przedmiotowym zakazem i, jak pokazuje praktyka rynkowa, z powodzeniem rozdają zarówno próbki, jak i bezpłatne produkty.

6.2. Zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) dla państw w zakresie marketingu żywności i napojów bezalkoholowych oferowanych dzieciom

W maju 2010 r. WHO przyjęła zalecenia dla państw w Europie w zakresie marketingu żywności i napojów bezalkoholowych oferowanych dzieciom. Koncentrują się one przede wszystkim na zmniejszeniu negatywnego wpływu reklamy wysokoprzetworzonych środków spożywczych i napojów bogatych w tłuszcze nasycone, tłuszcze trans, cukry i sól.

Jak wynika z raportu WHO z 2018 r.¹⁹, pomimo że badania naukowe jednoznacznie wskazują, że marketing takiej żywności i napojów ma szkodliwy wpływ na zachowania żywieniowe oraz wzrost wagi dzieci, to jednak wdrożenie zaleceń z 2010 r. przez państwa europejskie jest szczątkowe. WHO ocenia, że pomimo upływu wielu lat od publikacji rekomendacji, ich wdrożenie do lokalnych systemów prawnych przez państwa europejskie wciąż jest na niewystarczającym poziomie.

¹⁹ http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/384015/food-marketing-kids-eng.pdf [dostęp: 15.08.2019].

Powyższe potwierdza, że nie tylko przepisy prawa przedstawione w niniejszych rozważaniach są niedostateczne. Konieczność wdrożenia bardziej skonkretyzowanych i restrykcyjnych norm prawnych w zakresie informacji na temat żywności dla dzieci dostrzegana jest także przez WHO.

7. Podsumowanie

W świetle powyższej analizy dochodzi się do konkluzji, że przepisy prawa dotyczące informacji na temat żywności dla niemowląt i małych dzieci nie stanowią kompleksowej regulacji. Ich brzmienie w wielu przypadkach należy uznać za ogólnikowe, a nawet stwarzające możliwości do obejścia zasadniczego celu, dla którego ustanowiono je, co często obserwowane jest w praktyce.

Sytuacja wydaje się o tyle problematyczna, że pomimo iż nowe przepisy prawa dopiero niedawno weszły w życie, to już można stwierdzić luki w ich treści.

Biorąc pod uwagę, że rozporządzenia delegowane udzielają państwom członkowskim kompetencji do większego ograniczenia reklamy, należałoby rozważyć wprowadzenie krajowych regulacji prawnych mających na celu przede wszystkim skonkretyzowanie przepisów prawa w taki sposób, aby ich wykonywanie było zgodne z założeniami ustawodawcy unijnego i nie stwarzało możliwości do omijania prawa w celu dotarcia do odbiorcy z „lepszem” komunikatem marketingowym²⁰.

W świetle tego, że na potrzebę wprowadzenia dodatkowych regulacji zwracają uwagę zarówno krajowe organy administracji publicznej, Rzecznik Praw Dziecka, polscy reklamodawcy, jak i WHO, zasadnym byłoby podjęcie kroków w tym kierunku – czy to na poziomie prawa powszechnie obowiązującego, czy też samoregulacji.

Bibliografia

- Juszczyk S.: *Człowiek w świecie elektronicznych mediów – szanse i zagrożenia*, Katowice 2000.
Olszewski B.: *Uwagi o reklamie adresowanej do dzieci*. „Przegląd Prawa i Administracji Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, t. 77, nr 3052.

²⁰ Zwraca na to uwagę B. Olszewski: *Uwagi o reklamie adresowanej do dzieci*. „Przegląd Prawa i Administracji Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, t. 77, nr 3052, s. 235.

- Ostrowska I.: *Etyczne Aspekty Promocji Adresowanych do dzieci*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 328.
- Sieradzka M.: *Wzorzec przeciętnego konsumenta jako punkt odniesienia przy dokonywaniu oceny nieuczciwości praktyki rynkowej. Glosa do wyroku SN z dnia 4 marca 2014 r. III SK 34/13*. „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 6 (3).
- Szymecka-Wesołowska A.: *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa 2018.

Akty prawne

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. Urz. UE L 2011/304, s. 18).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 609/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego i środków spożywczych zastępujących całodzienną dietę, do kontroli masy ciała oraz uchylające dyrektywę Rady 92/52/EWG, dyrektywy Komisji 96/8/WE, 1999/21/WE, 2006/125/WE i 2006/141/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/39/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 41/2009 i (WE) nr 953/2009 (Dz. Urz. UE L 2013/181, s. 35).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r., poz. 1913).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2020 r., poz. 805).

Źródła internetowe

- Michalak M., Rzecznik Prawnik Obywatelskich. W: http://brpd.gov.pl/sites/default/files/wyst_2016_11_25_glinski.pdf.
- World Health Organisation, Evaluating Implementation of the WHO set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children. Progress, challenges and guidance for next steps in the WHO European Region. W: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/384015/food-marketing-kids-eng.pdf.

Orzecznictwo

- Wyrok TSUE z 14.07.2016 r., w sprawie *Verband Sozialer Wettbewerb e.V. przeciwko Innova Vital GmbH* (C-19/15).

Prawne problemy suplementów diety, ich kontroli i wprowadzania do obrotu

Legal problems of dietary supplements, their control, and introduction to the market

Summary: Dietary supplements are becoming increasingly popular and often enjoy unlimited consumer confidence. On the other hand, the production and trade of these products creates a rapidly developing market worth billions of PLN. In my paper, starting from the origins of legal regulations, through the definition of dietary supplements. I present current problems in this field. I draw attention, in particular, to the most important aspects, such as labelling, advertising, the manner in which the dietary supplements are introduced to the market, and the composition of these supplements and its control. Each of these areas raises doubts and controversies, and loopholes in legal regulations create scope for numerous abuses that may threaten consumers. An important element of the paper is the analysis of the results of the audit carried out by the Supreme Chamber of Control and the solutions proposed by it.

Keywords: dietary supplements, Supreme Chamber of Control, control

1. Wstęp

Suplementy diety są środkami, po które sięgamy bardzo często, a ich popularność stale rośnie. Z przeprowadzonych badań wynika, iż zażywa je aż 72% Polaków, z czego 48% robi to regularnie¹. W roku 2018 wartość rynku suplemen-

* Magister prawa, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

¹ Raport badawczy SW Research: *Polacy a suplementy diety*.

tów diety w Polsce szacowano na około 4 mld zł. Mając na uwadze jej obecne tempo wzrostu, wynoszące około 8% rocznie, można zakładać, że w 2020 roku przekroczy ona próg 5 mld zł². Prowokuje to ożywioną dyskusję nad tym, czym tak naprawdę są suplementy diety, czy są bezpieczne, czy działają tak, jak jest to wskazane przez ich „twórców” oraz czy system kontroli nad ich wytwarzaniem i obrotem jest wystarczający. Nie sposób nie zauważyć obecnych na każdym kroku, w tym w środkach masowego przekazu, reklam sugerujących wspaniałe działanie przeróżnych suplementów. Prowadzi to do zwiększonego popytu na tego typu produkty, ale też uśpienia czujności konsumentów po nie sięgających.

2. Geneza prawna

Rozważania warto zacząć od genezy prawnej regulacji dotyczącej suplementów diety. Pojawiła się ona dopiero w 2002 roku, za sprawą dyrektywy³ mającej na celu ujednolicenie ustawodawstw państw członkowskich. U podstaw jej wydania leżało przekonanie, że teoretycznie można dostarczyć, dzięki właściwej i zróżnicowanej diecie, odpowiednią ilość wszystkich składników odżywczych potrzebnych do prawidłowego i zdrowego rozwoju, ale w rzeczywistości jest to niezwykle trudne. Zauważono, iż konsumenci, którzy z różnych powodów nie są w stanie zapewnić sobie zbilansowanej diety, coraz częściej sięgają po suplementy żywnościowe. Z tego względu konieczne okazało się stworzenie regulacji, które mają zapewnić konsumentom wysoki poziom ochrony, jak również ułatwić im dokonanie wyboru właściwych produktów przez ich odpowiednie oznakowanie. Postanowienia dyrektywy uwzględniono w krajowej ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia z 2006 roku⁴.

3. Pojęcie suplementu diety

Więcej uwagi należy poświęcić pojęciu suplementu diety. Na początku należy zwrócić uwagę na różnice terminologiczne. Regulacja europejska posługuje się

² Raport PMR: *Rynek suplementów diety w Polsce 2015. Prognozy rozwoju na lata 2015–2020*.

³ Dyrektywa 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych (Dz. Urz. UE L 2002/183, s. 51).

⁴ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2018 r., poz. 1541).

bowiem pojęciem suplementu żywnościowego, podczas gdy regulacja krajowa operuje pojęciem suplementu diety. Różnica ta wydaje się być jednak w praktyce mało istotna.

Samo pojęcie zostało wprowadzone wspomnianą Dyrektywą. Art. 1, określając przedmiot regulacji wskazuje, że „niniejsza dyrektywa dotyczy suplementów żywnościowych sprzedawanych jako środki spożywcze i jako takie oferowane”. Legalna definicja znajduje się natomiast w art. 2 dyrektywy, który stanowi, że „suplementy żywnościowe oznaczają środki spożywcze, których celem jest uzupełnienie normalnej diety i które są skoncentrowanym źródłem substancji odżywczych lub innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub fizjologiczny, pojedynczych lub złożonych, sprzedawanych w postaci dawek, a mianowicie w postaci kapsułek, pastylek, tabletek, pigułek i w innych podobnych formach, jak również w postaci saszetek z proszkiem, ampulek z płynem, butelek z kroplomierzem i w tym podobnych postaciach płynów lub proszków przeznaczonych do przyjmowania w niewielkich odmierzanych ilościach jednostkowych”.

Jak zauważono, można dopatrzeć się sprzeczności tych dwóch przepisów, ponieważ sformułowanie, że produkt jest sprzedawany jako środek spożywczy, różni się od stwierdzenia, że jest to pewien specjalny rodzaj środka spożywczego⁵. Konkludując rozważania autorów, należy wskazać, że różnica polega na tym, że pierwsze stwierdzenie wskazuje, że suplementy żywnościowe nie są żywnością, chociaż podlegają prawu dotyczącemu żywności, natomiast drugie sugeruje, iż należą do żywności, chociaż są jej specyficznym rodzajem, bowiem stanowią jedynie uzupełnienie normalnej diety.

Nie ulega jednak wątpliwości, że suplementy diety są środkami spożywczymi⁶, a co za tym idzie muszą odpowiadać definicji żywności zawartej w rozporządzeniu nr 178/2002⁷. Wynika z niego, że żywnością (środkiem spożywczym) są jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać.

Polska ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia w słowniczku ustawowym definiuje pojęcie suplementu diety. Art. 3 pkt 39 stanowi, że jest nim „środek spożywczy, którego celem jest uzupełnienie normalnej diety, będący skoncentrowanym źródłem witamin lub składników mineralnych lub innych

⁵ M. Korzycka, P. Wojciechowski. W: *Prawo rolne*. Red. P. Czechowski, Warszawa 2017, s. 584.

⁶ G. Krasnowska, T. Sikora: *Suplementy diety a bezpieczeństwo konsumenta*. „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” 2011, nr 4 (77), s. 6.

⁷ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 2002/31, s. 1).

substancji wykazujących efekt odżywczy lub inny fizjologiczny, pojedynczych lub złożonych, wprowadzany do obrotu w formie umożliwiającej dawkowanie, w postaci: kapsulek, tabletek, drażetek i w innych podobnych postaciach, saszytek z proszkiem, ampułek z płynem, butelek z kroplomierzem i w innych podobnych postaciach płynów i proszków przeznaczonych do spożywania w małych, odmierzonych ilościach jednostkowych, z wyłączeniem produktów posiadających właściwości produktu leczniczego w rozumieniu przepisów prawa farmaceutycznego”.

Jak widać, polska regulacja jest w zasadzie kopią europejskiej. Różni je jednak jeden bardzo istotny szczegół. Przepis krajowy zawiera ważne wyłączenie, mianowicie wyraźnie stanowi, że suplementem diety nie jest produkt posiadający właściwości produktu leczniczego w rozumieniu prawa farmaceutycznego⁸, czyli zgodnie z art. 2 pkt 32 tej ustawy nie jest to „substancja lub mieszanina substancji, przedstawiana jako posiadająca właściwości zapobiegania lub leczenia chorób występujących u ludzi lub zwierząt lub podawana w celu postawienia diagnozy lub w celu przywrócenia, poprawienia lub modyfikacji fizjologicznych funkcji organizmu poprzez działanie farmakologiczne, immunologiczne lub metaboliczne”.

Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na relację suplementu diety do produktu leczniczego na płaszczyźnie polskich regulacji. Podstawową różnicą obu rodzajów produktów jest ich cel i zakres działania. Suplement diety ma za zadanie jedynie uzupełnienie normalnej diety poprzez dostarczenie potrzebnych substancji odżywczych. Środek leczniczy posiada właściwości zapobiegania lub leczenia chorób i to jest jego główną funkcją. Można w tym miejscu przytoczyć wyrok NSA⁹, w którym zwrócono uwagę, nawiązując do dokumentu Rady Europy¹⁰, iż odbudowywanie prawidłowych funkcji fizjologicznych jest działaniem produktów leczniczych, a nie środków spożywczych, natomiast ustawodawca przewidział używanie suplementów diety przez człowieka w stanie homeostazy polegającym na pozostawianiu wszystkich parametrów życiowych w prawidłowych normach, określonych dla osoby zdrowej.

W innym wyroku NSA podtrzymał swoje stanowisko, potwierdzając, że „różnica pomiędzy suplementem diety, a produktem leczniczym polega na tym, że suplement diety jest jedynie środkiem spożywczym uzupełniający normalną dietę zdrowego człowieka [...], zaś produkt leczniczy nakierowany jest na przywrócenie, poprawienie czy modyfikację fizjologicznych funkcji organizmu. Jeżeli produktowi przypisuje się właściwości zapobiegania lub leczenia chorób to nie jest on suplementem diety, lecz produktem leczniczym”¹¹.

⁸ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 499).

⁹ Wyrok NSA z 4.04.2017 r., II OSK 1987/15.

¹⁰ Dokument Rady Europy z dnia 7 lutego 2008 r. *Homeostasis, a model to distinguish between foods (including food supplements and medicinal products)*.

¹¹ Wyrok NSA z 1.09.2015 r., II OSK 14/14.

Jako że przepisy unijne zawarte zostały w dyrektywie, a nie na przykład rozporządzeniu, podlegają one transpozycji do systemów prawnych wszystkich krajów Unii Europejskiej. Z faktu tego wynika jeden poważny problem, polegający na tym, że każde z państw członkowskich posiada swoją definicję, która może różnić się od pozostałych¹². Taka konstrukcja powodować może również, że w niektórych państwach dany produkt może zostać zakwalifikowany jako środek spożywczy, a w innych jako środek leczniczy. Sprawę próbował rozwiązać Trybunał Sprawiedliwości UE, który orzekł¹³, że „w celu stwierdzenia, czy produkt należy zakwalifikować jako produkt leczniczy czy jako środek spożywczy w rozumieniu prawa wspólnotowego, właściwy organ krajowy powinien rozstrzygać indywidualnie w zależności od przypadku, mając na uwadze ogół cech charakterystycznych produktu, a w szczególności jego skład, jego właściwości farmakologiczne, jakie można ustalić w oparciu o aktualny stan wiedzy naukowej, jego sposób użycia, zasięg jego dystrybucji, wiedza na jego temat wśród konsumentów oraz ryzyko związane z jego zastosowaniem”. Trybunał nakazał więc indywidualną ocenę każdego przypadku, zwracając uwagę, że nie da się wypracować jednolitych kryteriów, które sprawdzą się w każdej sytuacji.

4. Oznaczanie i reklama

Istotnym problemem związanym z suplementami diety jest również ich oznaczanie i reklama. Na tych płaszczyznach nierzadko dochodzi do naruszeń oraz wykorzystywania luk w obowiązujących przepisach. Reklama suplementów diety, która wraz z ich rosnącym upowszechnianiem jest coraz bardziej agresywna i niejednokrotnie nierzetelna, niewątpliwie negatywnie wpływa na zachowania konsumentów. Biorąc pod uwagę ich w większości niski stopień wiedzy na temat suplementów diety, produktów leczniczych (zwłaszcza tych wydawanych bez recepty) oraz różnic pomiędzy tymi produktami, można wnioskować, że mogą dokonać niewłaściwego wyboru. To z kolei będzie skutkować poważnymi, negatywnymi konsekwencjami zdrowotnymi, na co nie wolno pozwolić. Warto wspomnieć o rozbudowanych przepisach dotyczących ograniczeń reklamy w stosunku do produktów leczniczych. Przykładowo „reklama produktu leczniczego kierowana do publicznej wiadomości nie może polegać na prezentowaniu produktu leczniczego przez osoby znane publicznie, naukowców,

¹² M. Korzycka, P. Wojciechowski. W: *Prawo rolne...*, s. 585.

¹³ Wyrok TSUE z 9.06.2005 r., sprawy połączone C-211/03, C-299/03 oraz C-316/03 do C-318/03.

osoby posiadające wykształcenie medyczne lub farmaceutyczne lub sugerujące posiadanie takiego wykształcenia, czy odwoływaniu się do zaleceń tych osób”¹⁴. W odniesieniu do suplementów diety póki co takich regulacji nie ma, chociaż na ten brak zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli w 2017 roku¹⁵, zalecając wprowadzenie podobnej regulacji. Innym problemem dotyczącym oznaczania suplementów diety jest zewnętrzny wygląd ich opakowań. Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia¹⁶ suplementy diety wprowadzane do obrotu znakuje się, umieszczając na opakowaniu określenie „suplement diety”. Częstym problemem jest „ukrywanie” tego oznaczenia poprzez minimalizowanie czcionki, którą został zapisany, i powiększanie nazwy produktu.

Dla zobrazowania wspomnianych problemów warto w tym miejscu przytoczyć badania przeprowadzone przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji¹⁷, w których przeanalizowano reklamy na kilku wybranych kanałach telewizyjnych w celu odpowiedzi na pytanie, ile emitowanych reklam dotyczy produktów zdrowotnych i leków, a wyniki porównano z poprzednimi latami. Wskazano, że zdecydowanie wzrósł udział przekazów handlowych dotyczących tych produktów w całości wyemitowanych reklam. W celu dostrzeżenia skali zjawiska warto zauważyć, iż w 1997 roku przekazy te stanowiły 4,6% wszystkich, natomiast w 2015 roku ten wskaźnik wyniósł aż 24,7%¹⁸, a reklam takich tylko pomiędzy 1 stycznia a 30 września 2015 roku było aż 167 747, co stanowi największy odsetek wśród wszystkich innych kategorii. W tym samym raporcie wskazano, że w ciągu przebadanego tygodnia na wybranych kanałach pojawiło się aż 1686 reklam 32 suplementów diety¹⁹. I w tym przypadku nie obyło się bez problemu nierzetelnego prezentowania wyrobów. Wskazano, iż tylko nieliczne z nich zostały przedstawione w sposób niebudzący wątpliwości co do rodzaju produktu. Częste były, wspomniane wcześniej, zabiegi zapisywania określenia „suplement diety” małą czcionką, umieszczania go na niewidocznym tle, jak również zatrudniania do reklam magistrów farmacji.

Nie ulega wątpliwości, że takie działanie może wprowadzić konsumenta w błąd co do oferowanego produktu. Bezsprzecznie więc nierzetelna reklama, która często nakierowana jest na upodobnienie suplementów do leków, jest procederem niezwykle niebezpiecznym, ponieważ może wywołać u konsumenta przekonanie, że suplement taki wyleczy go z różnych dolegliwości, chociaż w rzeczywistości jego rola jest zupełnie inna.

¹⁴ Art. 55 ust. 1 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne.

¹⁵ Informacja o wynikach kontroli: *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety*.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra zdrowia z dnia 9 października 2007 r. w sprawie składu oraz oznakowania suplementów diety (Dz. U. z 2018 r., poz. 1951).

¹⁷ Raport Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji: *Emisja przekazów handlowych produktów zdrowotnych i leków w programach telewizyjnych*.

¹⁸ Ibidem, s. 9–10.

¹⁹ Ibidem, s. 32–35.

5. Wprowadzanie suplementów diety do obrotu

Powodem tak szybkiego rozwoju rynku suplementów diety w Polsce, a co za tym idzie wzrostu ich popularności wśród konsumentów, wydaje się być bardzo łatwy sposób wprowadzania ich po raz pierwszy do obrotu na rynek krajowy. Wymaga to bowiem jedynie złożenia powiadomienia do Głównego Inspektora Sanitarnego. Powiadomienie takie (w formie dokumentu elektronicznego powstałego przez wprowadzenie danych do elektronicznego formularza) zawierać musi jedynie: nazwę produktu oraz jego producenta; postać produktu, w jakiej jest on wprowadzany do obrotu; wzór oznakowania w języku polskim; kwalifikację/rodzaj środka spożywczego przyjętą przez podmiot działający na rynku spożywczym; skład jakościowy obejmujący dane dotyczące składników zawartych w produkcie, w tym substancji czynnych; skład ilościowy składników; imię i nazwisko albo nazwę, adres oraz NIP podmiotu powiadamiającego o pierwszym wprowadzeniu do obrotu²⁰.

Istotnym mankamentem regulacji jest fakt, iż zgłoszenie takie nie podlega obligatoryjnemu badaniu przez GIS. Jedyną możliwością kontroli, wskazaną przez ustawę o bezpieczeństwie żywności i żywienia, jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, które ma na celu wyjaśnienie, czy produkt objęty powiadomieniem, ze względu na jego skład, właściwości poszczególnych składników oraz przeznaczenie, jest środkiem spożywczym zgodnie z zaproponowaną przez podmiot działający na rynku spożywczym kwalifikacją oraz czy spełnia wymagania dla danego rodzaju środka spożywczego, w szczególności, czy jako suplement diety lub środek spożywczy, do którego dodano witaminy, składniki mineralne lub inne substancje wykazujące efekt odżywczy lub inny fizjologiczny spełnia warunki określone w odpowiednich przepisach²¹. Obowiązująca w obecnym stanie prawnym procedura notyfikacji umożliwia przedsiębiorcom wprowadzenie suplementu diety praktycznie od razu po dokonaniu powiadomienia i nie wymaga wydania żadnego pozwolenia czy innej decyzji. Samo rozpoczęcie postępowania wyjaśniającego przez GIS nie wstrzymuje sprzedaży tych produktów, co sprawia, że niezwyfikowane w sposób rzetelny są oferowane do sprzedaży szerokiemu kręgowi konsumentów.

Skalę problemu widać, jeśli spojrzymy na badania przeprowadzone przez NIK, z których wynika, że rozpoczęcie weryfikacji zajmowało GIS średnio około 240 dni, podczas gdy średni czas weryfikacji wynosił aż 455 dni²². Co zatrważające, postępowanie takie zakończyło się tylko w stosunku do 18 na 64 losowo przebadanych, a zaledwie 7 zakwalifikowano ostatecznie jako suplementy diety.

²⁰ Art. 29 ust. 2 Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

²¹ Zob. art. 30 ust. 1 Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

²² Informacja o wynikach kontroli..., s. 32.

Postępowania odnośnie pozostałych 46 powiadomień do czasu zakończenia kontroli nie zakończyły się. Nie sposób również pominąć tego, że w stosunku do prawie połowy powiadomień (czyli około 6 tysięcy) nie rozpoczęto nawet procesu weryfikacji²³. Widać wyraźnie, iż GIS nie radzi sobie z weryfikacją powiadomień, na którą ustawa daje mu maksymalnie 60 dni. Można wyróżnić dwie główne przyczyny takiego stanu rzeczy. Pierwszą jest bardzo duża ilość powiadomień wpływających do Głównego Inspektoratu Sanitarnego. Dla przykładu, jak wynika z dostępnego rejestru produktów Departamentu Żywności Prozdrowotnej GIS²⁴, w 2018 roku złożono 13 845 powiadomień. Liczba ta daje do myślenia, gdy uświadomimy sobie, że oznacza to średnio ponad tysiąc powiadomień miesięcznie i prawie 40 dziennie. W połowie 2019 roku²⁵ powiadomień jest już 5379²⁶. Drugą przyczyną są braki kadrowe w GIS. NIK w wynikach kontroli wskazała, iż liczba pracowników zajmujących się rozpatrywaniem powiadomień oraz prowadzeniem postępowań wyjaśniających jest zdecydowanie za mała i nie pozwala na zapewnienie sprawnego i rzetelnego wykonywania zadań. Kontrola wykazała, iż wykonywaniem wskazanych zadań zajmowało się tylko dziewięć osób. Problemem okazała się nie tylko niewystarczająca ilość pracowników, ale też niekiedy braki w kwalifikacjach niektórych z nich²⁷.

6. Skład suplementów diety i jego kontrola

Nie sposób też nie wspomnieć o problemie składu suplementów diety i jego kontroli. Podobnie jak w przypadku postępowania wyjaśniającego po dokonaniu powiadomienia nieefektywna jest również kontrola składu wprowadzonych do obrotu suplementów. Pomimo skontrolowania w 2015 roku 12 555 wytwórni (co stanowiło 81% ogółu) oraz 249 hurtowni suplementów (43% ogółu)²⁸ znaczna część, bo aż 21 spośród 86 przebadanych partii, została zakwestionowana w wyniku późniejszej kontroli Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w związku z niewłaściwym oznakowaniem²⁹. Co więcej, zlecona przez NIK analiza składu sześciu probiotyków³⁰ wykazała, że tylko w dwóch

²³ Ibidem, s. 11.

²⁴ <https://rejestrzp.gis.gov.pl/index.php/przegladaaj/2018>.

²⁵ Stan na 9.05.2019 r.

²⁶ <https://rejestrzp.gis.gov.pl/index.php/przegladaaj/2019>.

²⁷ Informacja o wynikach kontroli..., s. 26–27.

²⁸ Informacja o wynikach kontroli..., s. 37–38.

²⁹ Kontrola objęła 14 sprzedawców suplementów diety, w tym w jednego prowadzącego sprzedaż internetową.

³⁰ Badanie przeprowadzone przez Narodowy Instytut Leków.

z nich skład podany przez producenta pokrywa się z rzeczywistym³¹. Cztery pozostałe miały niższą niż deklarowana przez producenta ilość bakterii probiotycznych. Bulwersujące jest jednak to, że odkryto w nich nieokreślone szczepy drobnoustrojów, natomiast jeden z preparatów zawierał bakterie chorobotwórcze. Inne badania wykazały, iż prawie 90% preparatów probiotycznych będących suplementami diety nie ma stabilnych pod względem żywotności szczepów bakterii³². Jakkolwiek niższa ilość żywych szczepów bakterii probiotycznych w suplementach prawdopodobnie nie wpłynie negatywnie na zdrowie lub życie konsumentów, tak obecność szkodliwych substancji lub mikroorganizmów może prowadzić do poważnych komplikacji. Niestety kontrole i badania wykazały w składzie niektórych suplementów diety nie tylko grzyby, składniki wykazujące właściwości alergenne czy powodujące zakażenia, ale również, co najgorsze, rakotwórcze³³. Nie sposób również nie wspomnieć o znalezieniu w ich składzie substancji podobnych strukturalnie do amfetaminy³⁴. Spóźnione działania podjęte wobec tych produktów spowodowały wycofanie z rynku tylko niewielkiej ilości suplementów w stosunku do już wcześniej wprowadzonych³⁵.

Widać wyraźnie, że obecny polegający na notyfikacji system wprowadzania suplementów po raz pierwszy do obrotu nie spełnia swojego zadania. Nie jest wydajna również kontrola tego typu produktów spożywczych, co łącznie powoduje poważne nieprawidłowości dotyczące głównie ich zawartości i jakości. Problem potęguje również wzrost zainteresowania spowodowany, między innymi, wspomnianym wcześniej sposobem reklamowania suplementów. To wszystko niewątpliwie prowadzi do realnego zagrożenia zdrowia lub nawet życia konsumentów i sprawia, że rynek suplementów diety powinien zostać uznany za obszar wysokiego ryzyka. Obecny stan rzeczy nie pozostawia złudzeń, że potrzebne są szybkie i gruntowne zmiany we wszystkich wymienionych aspektach. Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski, które mogą doprowadzić do poprawy sytuacji.

³¹ Informacja o wynikach kontroli..., s. 40.

³² Badania własne Narodowego Instytutu Leków, których wyniki również zostały przekazane NIK.

³³ Jak wynika z opinii biegłego z dnia 15 lipca 2015 r. powołanego postanowieniem Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi z dnia 11 lipca 2016 r. „Spożycie azotanów w ilości powyżej ADI prowadzi do wzrostu azotanów zarówno w żołądku jak i w krążeniu, które wchodzi w reakcje z białkami, w tym także z kreatyną i powstaje wówczas N-nitrososarcosine (NSAR), która jest substancją rakotwórczą”. Informacja o wynikach kontroli..., s. 35.

³⁴ DMT (dimetylotryptamina).

³⁵ Informacja o wynikach kontroli..., s. 44.

7. Wnioski NIK

W odniesieniu do procedury wprowadzania na rynek pomysłem na rozwiązanie problemu znacznej ilości zgłaszanych suplementów, które nierzadko nie trafiają do obrotu, może być wprowadzenie opłat za notyfikację. NIK słusznie zauważyła, że przedsiębiorcy będą wówczas zmuszeni do rozważenia opłacalności dokonania powiadomienia, a nie będą tego robić rutynowo, czasami dla „sprawdzenia” swoich produktów. W celach porządkowych, a zwłaszcza w celu uzyskania aktualnej o ilości faktycznie oferowanych w Polsce suplementów, zaproponowano uregulowanie procedur dotyczących ich wycofywania z rynku, zaprzestania produkcji/dystrybucji, jak również rezygnacji z wprowadzania do obrotu. Dbając o bezpieczeństwo konsumentów, NIK zasugerował wprowadzenie do ogólnie dostępnego rejestru GIS specjalnej kategorii zgłoszeń, co do których rozpoczęto postępowanie weryfikacyjne z uwagi na zgłoszone wątpliwości. Niewątpliwie wskazane jest również podwyższenie kar finansowych dla podmiotów wprowadzających do obrotu niebezpieczne lub nielegalne suplementy diety. Zgodnie z art. 17 Rozporządzenia nr 178/2002³⁶ „Państwa Członkowskie ustanawiają również zasady dotyczące środków i kar mających zastosowanie w przypadku naruszenia prawa żywnościowego i paszowego. Ustanowione środki i kary powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”. W obecnym stanie prawnym kary, które może nakładać Inspekcja Sanitarna, biorąc pod uwagę zyski osiągane przez producentów w tej branży, są symboliczne. Zaproponowane rozwiązania³⁷ dotyczące wprowadzania suplementów diety do obrotu są z pewnością rygorystyczne, biorąc pod uwagę standard określony przez prawodawstwo unijne. Jak jednak słusznie zauważono, jest to minimalny zakres ochrony, który w poszczególnych państwach powinien być dostosowany do realiów danego rynku.

W kwestii opisanej wcześniej, często nierzetelnej, reklamy suplementów diety NIK zasugerował zwiększenie kar nakładanych na przedsiębiorcę przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej za nieprzestrzeganie wymagań w zakresie znakowania środków spożywczych, w tym w szczególności w zakresie prezentacji, reklamy i promocji. Takie kary są bardzo często niewspółmierne do zysków, które mogą zostać osiągnięte z tak rozreklamowanego produktu. Reklamy powinny być również regularnie obserwowane i sprawdzane przez GIS, jak również Prezesa UOKiK. Zmian wymaga również sposób reklamy. Sugeruje się wprowadzenie „zakazu używania sformułowań wskazujących na właściwości zapobiegawcze, lecznicze lub uzdrawiające choroby ludzkie suplementów diety lub odnoszące się do takich właściwości”, jak również określenie i wprowadzenie sankcji z tytułu

³⁶ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady...

³⁷ Informacja o wynikach kontroli..., s. 15–17.

naruszenia takiego zakazu. Zakazane powinno zostać również, wspomniane wcześniej, reklamowanie suplementów diety z wykorzystaniem wizerunku osób związanych ze środowiskiem medycznym lub farmaceutycznym lub osób sugerujących posiadanie takiego wykształcenia, jak również odwoływanie się do zaleceń takich osób³⁸.

8. Podsumowanie

Z przedstawionych rozważań i wniosków NIK wynika jednoznacznie, iż sytuacja Polski w obszarze suplementów diety jest fatalna i bezpośrednio zagraża bezpieczeństwu konsumentów. Działania ustawodawcy zmierzające do poprawy tego stanu rzeczy są więc niezbędne i muszą nastąpić jak najszybciej. W obecnej sytuacji politycznej, która powoli „przyzwyczają” nas do nieraz wręcz ekspresowego podejmowania działań przez władzę, warto, aby w tym szczególnym trybie były one skierowane na realne problemy obywateli i przeciwdziałały grożącemu niebezpieczeństwu. Do tej pory prace dotyczące zmian kończyły się na ciągle zmienianych projektach, które nigdy nie trafiały na ścieżkę legislacyjną. Część proponowanych rozwiązań była już przedmiotem rozważań, które nie przyniosły jednak żadnego realnego efektu. Obecnie zapowiadane są kolejne nowelizacje, jednak z powodu braku oficjalnych druków nie sposób ich omówić. Reasumując, bez podjęcia zdecydowanych kroków rozwijający się w zawrotnym tempie rynek suplementów diety w Polsce zostanie pozbawiony realnej kontroli państwa, a co za tym idzie da jeszcze większą możliwość producentom praktycznie dowolnego działania kosztem nas wszystkich, często nieświadomych skali problemu i zagrożenia.

Bibliografia

- Krasnowska G., Sikora T.: *Suplementy diety a bezpieczeństwo konsumenta*. „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” 2011, nr 4 (77).
Prawo rolne. Red. P. Czechowski, Warszawa 2017.

³⁸ Ibidem, s. 17–18.

Akty prawne

Dyrektywa 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych (Dz. Urz. UE L 2002/183, s. 51).

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2018 r., poz. 1541).

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 2002/31, s. 1).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 499).

Rozporządzenie Ministra zdrowia z dnia 9 października 2007 r. w sprawie składu oraz oznakowania suplementów diety (Dz. U. z 2018 r., poz. 1951).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 4.04.2017 r., II OSK 1987/15.

Wyrok NSA z 1.09.2015 r., II OSK 14/14.

Wyrok TSUE z 9.06.2005 r., *sprawy połączone C-211/03, C-299/03 oraz C-316/03 do C-318/03*.

Źródła internetowe

<https://rejestrzp.gis.gov.pl/index.php/przegladaaj/2018> [dostęp: 1.09.2019].

<https://rejestrzp.gis.gov.pl/index.php/przegladaaj/2019> [dostęp: 1.09.2019].

Inne

Informacja o wynikach kontroli: Dopuszczanie do obrotu suplementów diety.

Raport Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji: *Emisja przekazów handlowych produktów zdrowotnych i leków w programach telewizyjnych*.

Raport badawczy SW Research: *Polacy a suplementy diety*.

Raport PMR: *Rynek suplementów diety w Polsce 2015. Prognozy rozwoju na lata 2015–2020*.

Ewolucja europejskiej regulacji prawnej w zakresie upraw GMO

The evolution of the EU legislation in the field of cultivation of GMOs

Summary: The scope of this article is to present the fundamental review of European Union legislation in reference to the implementation of genetically modified organisms (GMO) in cultivation. The research described in this article covers the analysis of EU directives in recent years and general policy regarding the application of GMOs. This analysis aims to isolate and understand the direction in which legislative works are headed in agriculture development. The overall analysis of European Union legislation reveals that it is somewhat reluctant when it comes to applying GMO technology, even though the global research has shown many positive effects that it could have on agriculture. When analyzed, the situation of law and GMOs seems to be stagnant for a long time.

Keywords: GMO, agricultural law, EU law, agriculture, cultivation

1. Wprowadzenie

Rośliny przystosowują się samoistnie do panujących warunków naturalnych już od ponad 470 milionów lat. Człowiek odkrył zdolność roślin do przyjmowania cech pomagających im w przetrwaniu i zaczął ją wykorzystywać do zaspokojenia swoich zmieniających się potrzeb już 8000 lat p.n.e. Początkowo ludzie wykorzystywali w tym celu naturalne metody modyfikacji takie jak krzyżowanie i selekcja. W późniejszym okresie zastosowanie znalazły szczepienie roślin

* Studentka V roku prawa. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

oraz stosowanie promieniowania jonizującego jako czynnika mutacji¹, a wreszcie inżynieria genetyczna. Rozwój nowoczesnych metod genetycznej modyfikacji organizmów zawdzięczamy odkryciu dokonanemu przez Grzegorza Mendla², który na podstawie eksperymentu polegającego na selektywnym łączeniu groszku o różnych kolorach kwiatów opisał naturę czynników dziedziczności i sposób ich przekazywania. Potrzeba ciągłego rozwoju doprowadziła do odkrycia kwasu deoksyrybonukleinowego oraz jego struktury³, a następnie rozpoczęcia badań, w których wybrane geny zostały zmienione w bardziej wysublimowany sposób, by wytworzyć tak zwane organizmy modyfikowane⁴. Odkrycie w 1973 roku przez Herberta Boyera i Stanleya Cohena możliwości wykorzystywania cech różnych organizmów poprzez modyfikację genetyczną i stworzenie w laboratorium pierwszego genetycznie zmodyfikowanego organizmu – bakterii odpornej na antybiotyk o nazwie kanamycyn⁵ – wywołało przełom w biotechnologii. Zaledwie rok później Rudolf Jaenisch i Beatrice Mintz poddali modyfikacji genetycznej zwierzę⁶, a w roku 1983 FDA⁷ wyraziło zgodę na stosowanie insuliny GMO⁸. Przełomowy moment dla produkcji żywności GMO nastąpił już w tym samym roku – Michael W. Bevan, Richard B. Flavell i Mary-Dell Chilton zmodyfikowali pierwsze rośliny⁹. W roku 1994 pierwszy produkt żywnościowy GMO – pomidor Flavr Star – został dopuszczony do sprzedaży¹⁰.

¹ *A Timeline of Genetic Modification in MODERN Agriculture*. W: <https://www.fda.gov/media/135276/download> [dostęp: 15.12.2019].

² Grzegorz Mendel opisał prawo dziedziczności (później nazwane prawem Mendla) w 1865 roku. W: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Mendel-Gregor-Johann;3939618.html> [dostęp: 8.01.2020].

³ Rosalind Franklin, James Watson i Francis Crick odkrywają strukturę DNA w 1953 roku, <https://www.khanacademy.org/partner-content/big-history-project/life/knowning-life/a/crick-watson-and-franklin2> [dostęp: 15.12.2019].

⁴ Skrótowo oznaczane jako GMO. Parekh R.S., *The GMO Handbook: Genetically Modified Animals, Microbes, and Plants in Biotechnology*. Human Press Inc.m 2004, s. 3.

⁵ S. Cohen: *Construction of Biologically Functional Bacterial Plasmids w Vitro*, PNAS. Listopad 1973. W: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC427208/> [dostęp: 15.12.2019].

⁶ Modyfikacji polegała na wprowadzeniu obcego DNA do embrionu myszy. R. Jaenisch, B. Mintz: *Simian Virus 40 DNA Sequences in DNA of Healthy Adult Mice*, PNAS. Kwiecień 1974. W: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC388203/> [dostęp: 8.01.2020].

⁷ Food and Drug Administration.

⁸ H. Campbell: *40 Years Ago, Gmo Insulin Was Controversial Also*, American Council on Science and Earth, 2017. W: <https://www.acsh.org/news/2017/08/29/40-years-ago-gmo-insulin-was-controversial-also-11757> [dostęp: 15.12.2019].

⁹ Odporność na antybiotyki została wprowadzona do genomu tabaki z genu bakterii *Agrobacterium tumefaciens*. Fraley R.T., Rogers S.G., Horsch R.B., Sanders P.R., Flick J.S., Adams S.P., Bittner M.L., Brand L.A., Fink C.L., Fry J.S., Galluppi G.R., Goldberg S.B., Hoffmann N.L., Woo S.C.: *Expression of bacterial genes in plant cells*. Kwiecień 1983. W: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC384133/pdf/pnas00641-0211.pdf> [dostęp: 23.12.2019].

¹⁰ *The FLAVR SAVR Tomato Story Case Study*. W: <https://www.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=83c6b3f4978b439d8fcd088b7c539920>.

Początkowo entuzjastyczne przyjęcie technologii GMO pod wpływem błędnych teorii¹¹, przekonywujących o jej szkodliwości, zmieniło się całkowicie. Społeczeństwo obróciło się przeciwko modyfikowanym genetycznie produktom w obawie o swoje zdrowie, mimo stanowiska naukowców, którzy przekonują, że technologia ta jest w pełni bezpieczna¹². Różnice między opinią naukowców a społeczeństwa znajdują odzwierciedlenie w regulacjach prawnych, które ukazują swoisty dualizm między chęcią rozwoju ekonomicznego i poszukiwania rozwiązań ułatwiających walkę ze zmianami klimatu z wykorzystaniem nowoczesnych zdobyczy nauki (w tym GMO) a obawami związanymi z nieznanymi konsekwencjami, które mogą przynieść nowe technologie¹³. GMO wywołało burzę w polityce unijnej na początku lat 90. XX wieku. Regulacje prawne dotyczące możliwości uwalniania organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska zostały szczegółowo określone. Unia Europejska¹⁴ ustanowiła kompleksowy i ścisły system prawny dotyczący organizmów zmodyfikowanych genetycznie, żywności i paszy wytworzonej z GMO lub zawierającej GMO. Prawodawstwo i polityka UE w zakresie GMO, oparte na zasadzie ostrożności¹⁵, mają na celu zapobieganie wszelkim negatywnym skutkom dla środowiska oraz zdrowia i bezpieczeństwa ludzi i zwierząt oraz odzwierciedlają obawy wyrażane przez sceptycznych konsumentów, rolników i ekologów.

¹¹ Opublikowane przez doktora Pusztai badania dotyczące negatywnego wpływu ziemniaków GMO na myszy poddane eksperymentowi okazały się błędne i nieoparte żadną metodą naukową, https://en.wikipedia.org/wiki/Pusztai_affair [dostęp: 8.01.2020].

¹² Raport dotyczący braku szkodliwości GMO na zdrowie człowieka w National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. *Genetically Engineered Crops: Experiences and Prospects*. Washington, DC: The National Academies Press 2016. W: <https://doi.org/10.17226/23395>. s. 171 [dostęp: 8.01.2020].

¹³ A. Barry: *Political Machines: Governing a Technological Society*. The Athlone Press 2001, observes 'a political preoccupation with the problems technology poses, with the potential benefits it promises, and with the models of social and political order it seems to make available', s. 2; also Monroe E. Price, 'The Newness of New Technologies' (2001) *Cardozo Law Review* 1886.

¹⁴ Oznaczone również akronimem UE; European Commission, FUTURE BRIEF: The precautionary principle: decision-making under uncertainty. Wrzesień 2017. W: https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/precautionary_principle_decision_making_under_uncertainty_FB18_en.pdf [dostęp: 8.01.2020]; Art. 8 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG wskazuje na oparcie tejże dyrektywy o zasadę ostrożności.

¹⁵ Zasady ogólnych praw i obowiązków, Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju. W: http://old.ko.poznan.pl/pub/ftp/Edukacja_zrownowazonego_rozwoju/DEKLARACJA_Z_RIO_1992.pdf [dostęp: 8.01.2020].

2. Opinia społeczna a GMO

Dla pełnego zrozumienia unijnej legislacji dotyczącej GMO konieczne jest zapoznanie się z opinią społeczeństwa europejskiego dotyczącą tej technologii, w tym tego, jak kształtowała się ona na przestrzeni ostatnich prawie trzech dekad. W szczególności należy zwrócić uwagę na wyniki badań opinii publicznej w latach 1991, 2010 i 2019. W przedstawionych przez Parlament Europejski wynikach badań opinii społecznej, które zebrane zostały w Eurobarometrze sporządzonym w 1991 roku, 41% respondentów wyraziło zdecydowane poparcie dla technologii GMO i jej wykorzystywania w roślinach, 43% stwierdziło, że raczej się zgadza. Z powyższego jednoznacznie wynika, że w latach 90. mieliśmy w Europie do czynienia z ogromnym poparciem dla wykorzystywania modyfikacji genetycznych organizmów¹⁶. Społeczeństwo było zdecydowanie nastawione na rozwój, wydawać by się mogło, że poparcie dla technologii wynikało z niewiedzy dotyczącej ryzyka, lecz w tych samych badaniach wskazano, że respondenci byli świadomi, na czym polega technologia. Zaobserwować jednak można, że w ciągu 19 lat podejście społeczeństwa europejskiego zmieniło się całkowicie. Eurobarometr z 2010 roku pokazał, że 71% ankietowanych uważa GMO za nienaturalne, a 61% czuje niepokój w stosunku do jego wykorzystywania¹⁷. Ujawnia się tu zdecydowana zmiana podejścia do samej technologii. W 2019 roku sporządzono specjalne wydanie Barometru, które po raz kolejny pokazuje zmianę podejścia do GMO. 27% respondentów wykazuje zaniepokojenie technologią GMO jest ona jedynie na 8. miejscu problemów społeczeństwa związanych z produkcją żywności w Europie. Jedynie 6 krajów wykazało zaniepokojenie w wysokości ok. 40% (Austria, Bułgaria, Chorwacja, Grecja, Łotwa, Litwa oraz Polska)¹⁸. Badania opinii społecznej w kontekście wykorzystywania GMO przekrojowo ukazują zmiany w podejściu do nowej technologii. Obawy, które mieli ankietowani w 2010 roku, pasowałyby bardziej do tych z 1991 i do społeczeństwa, które boi się ryzyka niesionego przez nową i nieznaną technologię, natomiast w 2010 roku społeczeństwo powinno było oswoić się z obecnością

¹⁶ Eurobarometer 35.1 OPINIONS OF EUROPEANS ON BIOTECHNOLOGY IN 1991 REPORT UNDERTAKEN ON BEHALF OF THE DIRECTORATE-GENERAL SCIENCE, RESEARCH AND DEVELOPMENT OF THE COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. W: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_061_en.pdf [dostęp: 8.01.2020].

¹⁷ Eurobarometer 73.1 BIOTECHNOLOGY Conducted by TNS Opinion & Social on request of European Commission Survey co-ordinated by Directorate General Research. W: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_341_en.pdf [dostęp: 8.01.2020].

¹⁸ Special Eurobarometer Wave EB91.3 Report Food safety in the EU. W: https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/Eurobarometer2019_Food-safety-in-the-EU_Full-report.pdf [dostęp: 8.01.2020].

genetycznie modyfikowanych organizmów oraz zaznajomić z korzyściami, jakie może nieść nowa technologia. Pojawia się pytanie dotyczące reakcji społecznej, która nastąpiła końcem lat 90. Po opublikowaniu badań doktora Pusztai'a oraz licznych protestach ekologów, nastawienie społeczeństwa w stosunku do GMO zmieniło się drastycznie. Nie zostało przedstawione żadne oficjalne wytłumaczenie tak gwałtownej zmiany nastawienia do technologii, która powinna była stać się przystępniejsza dla każdego człowieka. Wyniki Eurobarometru z 2019 r. wskazują, że społeczeństwo europejskie, a przynajmniej jego część, coraz mniej boi się GMO, jednak poza wynikami badań przedstawianymi przez Unię Europejską nie widać żadnych przejawów owej zmiany nastawienia do technologii GMO.

3. Podstawowe zagadnienia

Żywność i pasza wyprodukowane oraz zawierające GMO mogą być wprowadzane do obrotu na terenie UE, pod warunkiem że przejdą rygorystyczne wymogi oceny bezpieczeństwa, ustalane indywidualnie dla każdego przypadku. Zezwolenia są wydawane przez Komisję Europejską na okres dziesięciu lat w drodze scentralizowanej procedury przewidzianej w rozporządzeniu nr 1829/2003¹⁹ lub przez właściwe organy krajowe na podstawie dyrektywy 2001/18/WE²⁰, która reguluje celowe uwalnianie GMO do środowiska. Na poziomie UE Europejski Urząd ds. Żywności i Bezpieczeństwa (EFSA) przeprowadza wymagane oceny ryzyka. Żywność i pasza składające się z GMO lub zawierające GMO mają niepowtarzalny identyfikator i są oznakowane jako takie w celu zapewnienia identyfikowalności i aby umożliwić konsumentom dokonywanie świadomych wyborów.

W 2001 r. UE wprowadziła moratorium na zatwierdzanie GMO. Jednak wyrok Sądu Unii Europejskiej z września 2013 r.²¹, który zobowiązuje Komisję do przedstawienia nierozstrzygniętego (od 2001 r.) wniosku o zezwolenie na wprowadzanie do obrotu kukurydzy 1507, zakończył tenże okres.

Podczas gdy wprowadzanie do obrotu i import GMO oraz żywności i paszy produkowanej z GMO jest regulowane na poziomie UE, kwestia uprawy roślin

¹⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy.

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG.

²¹ *Sprawa C-172 EI du Pont de Nemours i C-179/12 Dow Chemical v Commission*, <https://www.lexisnexis.co.uk/legal/guidance/cases-c-172-ei-du-pont-de-nemours-and-c-179-12-dow-chemical-v-commission-chloroprene-rubber-cartel-archived> [dostęp: 8.01.2020].

genetycznie modyfikowanych jest pozostawiona członkom UE do indywidualnego rozpatrzenia.

Merytoryczną podstawą do poddania ocenie jakiegokolwiek legislacji dotyczącej GMO jest zrozumienie technologii samej w sobie. WHO definiuje GMO jako *organizm (rośliny, zwierzęta, mikroorganizmy etc.), w których materiał genetyczny (DNA) został zmieniony w sposób nie następujący naturalnie poprzez parzenie lub krzyżowanie. Technologia ta nazywana jest często „nowoczesną biotechnologią” czy „technologią genową”, albo „inżynierią genetyczną”. Pozwala na zmianę wyselekcjonowanych indywidualnie genów z jednego organizmu do innego, również między różnymi gatunkami*²². Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie²³ zawiera definicję organizmów genetycznie modyfikowanych (GMO)²⁴. Definicja ta ma charakter dwuczłonowy, pierwsza jej część jest generalnym opisem GMO, a druga wyszczególnia techniki modyfikacji, jakie muszą być użyte, by móc dany organizm klasyfikować jako genetycznie modyfikowany. We wspólnocie europejskiej pojęcie modyfikacji genetycznej ogranicza się jedynie do metod inżynierii genetycznej, gdyż dyrektywa *expressis verbis* wyklucza zastosowanie technik zachodzących w warunkach naturalnych.

4. Zasada przezorności

Zasada przezorności stanowi fundament całej legislacji unijnej dotyczącej uwalniania GMO w rolnictwie. Należy zwrócić szczególną uwagę właśnie na sposób, w jaki jedna prosta norma potrafi kształtować cały system ochrony środowiska i człowieka. Zasada przezorności powstała w latach 70. ubiegłego stulecia²⁵, od tamtej pory nie była nigdzie formalnie regulowana aż do sfor-

²² Frequently asked questions on genetically modified foods, https://www.who.int/foodsafety/areas_work/food-technology/faq-genetically-modified-food/en/ [dostęp: 8.01.2020].

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG.

²⁴ Organizm zmodyfikowany genetycznie (GMO) to organizm z wyjątkiem istoty ludzkiej, w którym materiał genetyczny został zmieniony w sposób, nie zachodzący w warunkach naturalnych wskutek krzyżowania i/lub naturalnej rekombinacji. W rozumieniu niniejszej definicji: a) modyfikacja genetyczna wymaga zastosowania co najmniej technik wymienionych w załączniku IA część 1; b) zastosowanie technik wymienionych w załączniku IA część 2 nie jest uważane za przyczynę modyfikacji genetycznej.

²⁵ P. Krajewski: *Biotechnologie i biobezpieczeństwo w prawie międzynarodowym*. Olsztyn 2014, s. 39.

mułowania jej *in concreto* jako zasadę nr 15 Deklaracji z Rio, która stanowi, że „wszystkie państwa powinny szeroko zastosować zapobiegawcze podejście w celu ochrony środowiska, mając na uwadze ich własne możliwości. Tam, gdzie występują zagrożenia poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami środowiska, brak całkowitej naukowej pewności nie może być powodem opóźniania efektywnych działań, których realizacja zapobiegałaby degradacji środowiska”²⁶.

Zasada przezorności została także wyrażona w artykule 191 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, co świadczy o jej znaczeniu dla funkcjonowania Unii Europejskiej. Według Komisji Europejskiej zasadę przezorności (ostrożności) można przywołać, w przypadku gdy zjawisko, produkt lub działanie może stanowić potencjalne zagrożenie, zidentyfikowane w ramach naukowej i obiektywnej oceny, jeżeli taka ocena nie pozwala na określenie z wystarczającą pewnością tego zagrożenia²⁷. Podążając zaś za TFUE, każdy akt dotyczący wykorzystania nowych technologii, w tym GMO, opiera się na tej zasadzie. Doskonałym przykładem wykorzystania wcześniej wspomnianej zasady jest artykuł 1 Rozporządzenia PE i Rady w sprawie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych²⁸, który podkreśla, że głównym celem rozporządzenia jest przestrzeganie w pełni zasady przezorności. Według Komisji Europejskiej zasada ta może zostać przywołana, w przypadku gdy dana działalność może mieć negatywny wpływ na środowisko naturalne, życie i zdrowie człowieka. Podkreśla się fakt, że ryzyko powinno być poddane obiektywnej, naukowej ewaluacji; gdy takowa nie potwierdzi braku ryzyka, należy zastosować omawianą zasadę w sposób odpowiedni dla jak najlepszego zabezpieczenia środowiska i życia oraz zdrowia człowieka. Zasada ostrożności jest podstawą zarządzania ryzykiem na terenie UE, co łączy ją nierozdzielnie z procesem zatwierdzania dostępu technologii takich jak GMO do obrotu na terenach objętych protekcją unijną. Zasada ta nie powinna być przywoływana w nieuzasadnionych przypadkach, gdyż jej nadużywanie mogłoby powodować spowolnienie rozwoju nowych rozwiązań. Wykorzystanie zasady ostrożnościowej jest zależne od spełnienia trzech przesłanek łącznie, są nimi: zidentyfikowanie potencjalnie negatywnych skutków, przeprowadzenie oceny przedstawionych danych naukowych oraz stwierdzenie, że na podstawie przedstawionych danych brak jest pewności bezpieczeństwa danej technologii. Należy zwrócić szczególną

²⁶ Zasady ogólnych praw i obowiązków, Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju. W: http://old.ko.poznan.pl/pub/ftp/Edukacja_zrownowazonego_rozwoju/DEKLARACJA_Z_RIO_1992.pdf [dostęp: 8.01.2020].

²⁷ Komunikat (KOM(2000) 1 wersja ostateczna) dotyczący stosowania zasady ostrożności, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-PL/TXT/?uri=LEGISSUM:l32042&from=EN> [dostęp: 20.01.2020].

²⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1946/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych (Dz. Urz. UE L 287 z 5.11.2003 r., s. 1–10).

uwagę na fakt, że są to jedynie wstępne warunki do zastosowania jakichkolwiek środków ostrożności związanych z przytoczoną zasadą. Jeśli według jednostki zarządzającej ryzyko jest wysokie, dopuszczalne jest podjęcie różnorodnych działań mających na celu prewencję. Przykładami takich działań jest stworzenie odpowiednich procedur prawnych, sfinansowanie badań czy poinformowanie opinii publicznej. By móc podjąć odpowiednią decyzję w sprawie ograniczenia wykorzystania GMO, należy zbadać, czy brak jakiejkolwiek reakcji prawnej może mieć negatywny wpływ na zdrowie i życie człowieka czy też na środowisko naturalne oraz czy proponowane rozwiązanie będzie proporcjonalne do domniemanego ryzyka. Z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji należy pamiętać o ciągłości działania i o stosowaniu podobnych rozwiązań w analogicznych sytuacjach.

5. Ramy prawne

Wprowadzeniu stosownych ram prawnych w zakresie wykorzystywania organizmów genetycznie zmodyfikowanych przyświecała przede wszystkim idea ochrony życia i zdrowia ludzi oraz zwierząt, a także zapewnienie jak najlepszego zabezpieczenia środowiska przed możliwymi negatywnymi skutkami uwolnienia do niego GMO. Prawodawca miał na celu stworzenie procedury wprowadzania oraz zatwierdzania wprowadzania GMO, która umożliwiałaby wprowadzanie tychże organizmów w sposób jak najbardziej zharmonizowany do środowiska. Stworzenie jednolitego i łatwego do odczytania systemu znakowania produktów genetycznie zmodyfikowanych ma umożliwić konsumentom świadomy wybór. Legislacja związana z wykorzystywaniem organizmów genetycznie zmodyfikowanych jest zdecydowanie niejednolita. Na obszarze Unii Europejskiej wyróżniamy akty prawne, które tworzą podwaliny regulacji w zakresie GMO. Są to: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18 z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG²⁹, Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy³⁰, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/412 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG.

³⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy.

zmiany dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) na swoim terytorium³¹, Rozporządzenie (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniające dyrektywę 2001/18/WE³², Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/41/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie³³. Ponadto w 2010 r. Komisja przygotowała wytyczne dotyczące opracowania krajowych środków współistnienia upraw w celu uniknięcia niezamierzonej obecności GMO w uprawach konwencjonalnych i ekologicznych³⁴. Wytyczne wzywają członków UE do opracowania własnych środków krajowych w oparciu o ich specyficzne warunki lokalne i regionalne w celu uniknięcia niezamierzonej obecności GMO w uprawach konwencjonalnych i ekologicznych. Innym zaleceniem jest możliwość wykluczenia przez członków UE uprawy GMO z dużych obszarów ich terytorium (obszary wolne od GMO), aby uniknąć niezamierzonej obecności GMO w uprawach konwencjonalnych i ekologicznych. W takim przypadku członkowie UE powinni wykazać, że czystości od zanieczyszczenia GMO nie można osiągnąć innymi metodami. Wymienione powyżej akty prawne i rekomendacje stanowią podstawę legislacji Unii Europejskiej w sprawie wykorzystywania GMO w rolnictwie.

Podstawowe rozwiązania dotyczące organizmów genetycznie modyfikowanych zostały zawarte w Dyrektywie Rady 2001/18 z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie. Dyrektywa ta stanowi trzon legislacji wspólnoty europejskiej w zakresie wykorzystywania GMO w rolnictwie. Dyrektywy nie są stosowane w państwach członkowskich bezpośrednio, lecz muszą zostać poddane trans-

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/412 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) na swoim terytorium.

³² Rozporządzenie (WE) NR 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniające dyrektywę 2001/18/WE.

³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/41/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie.

³⁴ Commission Recommendation of 13 July 2010 on Guidelines for the Development of National Co-existence Measures to Avoid the Unintended Presence of GMOs in Conventional and Organic Crops, 2010 O.J. (C 200) 1, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/plant_gmo-agriculture_coexistence-new_recommendation_en.pdf [dostęp: 12.12.2019].

pozycji. Oznacza to, że mimo wyznaczanych przez nie ram prawnych, na obszarze państw członkowskich prawo może się od siebie różnić. Dyrektywy stanowią rozwiązanie harmonizujące prawo państw członkowskich i w stosunkach wzajemnych mają za zadanie ułatwić funkcjonowanie obywateli na terenie Unii Europejskiej. Podstawowym celem Dyrektywy 2001/18/EC jest usystematyzowanie procedury związanej z uwalnianiem GMO, ograniczając okres zgody na uwalnianie danego GMO do 10 lat oraz nakładając obligatoryjny monitoring GMO, które już zostały uwolnione do środowiska, poprzez zastosowanie procedury uwalniania *case by case*. Kolejnym elementem dyrektywy 2001/18/WE jest harmonizacja ustawodawstwa krajowego dotyczącego GMO w dwudziestu ośmiu państwach członkowskich UE zgodnie z zasadą ostrożności oraz zadbanie o to, by osoby fizyczne i przedsiębiorstwa podjęły niezbędne środki w celu ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego przed GMO już uwolnionym do środowiska lub wprowadzania na rynek UE nowych GMO lub produktów GMO. Dyrektywa ta zbudowana jest z czterech części: A – przepisy ogólne (cele i definicje), B – kwestie związane z uwalnianiem GMO do środowiska w innym celu niż wprowadzanie do obrotu, między innymi prowadzenie badań i eksperymentów naukowych, C – uwolnienie GMO do środowiska w celu wprowadzenia do obrotu, D – przepisy końcowe. Dyrektywa ustanawia między innymi obowiązki dotyczące znakowania GMO oraz konsultowania ze społeczeństwem kwestii dotyczących GMO na terytorium państwa. Komisja Europejska jest zobligowana do zasięgania opinii wyspecjalizowanych naukowców w zakresie wpływu technologii na zdrowie człowieka i środowisko. W celu zapisania szczegółowych informacji stworzono wymóg ustanowienia rejestrów dotyczących modyfikacji genetycznych w organizmach GM wraz z ich lokalizacją, zasady zarządzania rejestrami zamieszczone zostały w Decyzji Komisji z dnia 23 lutego 2004 r. ustanawiającej szczegółowe regulacje dotyczące funkcjonowania rejestrów przeznaczonych do wprowadzania informacji w sprawie genetycznych modyfikacji GMO, przewidzianych w dyrektywie 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady – notyfikowanej jako dokument nr C(2004)³⁵. Komisja zobowiązana jest do opublikowania raportu dotyczącego GMO umieszczonego na rynku oraz podsumowania działań podjętych przez państwa członkowskie w związku z implementacją dyrektywy; raport ten powinien być publikowany co 3 lata. Zakaz upraw roślin GMO może być wprowadzony przez kraje członkowskie na podstawie przesłanek, jakimi są: cele polityki ochrony środowiska, zagospodarowanie przestrzenne w miastach i na obszarach wiejskich, użytkowanie gruntów, skutki społeczno-gospodarcze, unikanie obecności GMO w innych

³⁵ Decyzja Komisji z dnia 23 lutego 2004 r. ustanawiająca szczegółowe regulacje dotyczące funkcjonowania rejestrów przeznaczonych do wprowadzania informacji w sprawie genetycznych modyfikacji GMO, przewidzianych w dyrektywie 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady – notyfikowana jako dokument nr C(2004).

produktach bez uszczerbku dla art. 26a, cele polityki rolnej, polityka publiczna³⁶. W związku z tym od 3 kwietnia 2017 r. kraje członkowskie, w których uprawiane są organizmy GMO, mają obowiązek wprowadzenia odpowiednich procedur ostrożnościowych w rejonach granicznych na swoim terytorium w celu zapobiegnięcia możliwym skażeniom transgranicznym w sąsiednich państwach członkowskich, w których uprawy tychże GMO są zakazane, o ile takie zachowania ostrożnościowe nie są konieczne w związku ze szczególnym uwarunkowaniem geograficznym³⁷.

Analizując Dyrektywę 2001/18/EC należy zwrócić szczególną uwagę na wymóg badań nakładanych na podmioty chcące zakazu wprowadzenia, jak i samego wprowadzenia nowego GMO na rynek. Rządy państw członkowskich są zobowiązane do przeznaczenia odpowiednich środków na badania zgodnie z własną procedurą budżetową. Naukowcy zajmujący się badaniami nad nowymi organizmami zmodyfikowanymi genetycznie powinni mieć zapewniony pełen dostęp do wszelkich materiałów związanych z przedmiotem badań z poszanowaniem prawa własności intelektualnej. W 2010 r. Komisja Europejska opublikowała kompendium dotyczące wszelkich badań dotyczących GMO na przestrzeni ostatnich piętnastu lat zatytułowane *A Decade of EU-Funded GMO Research*³⁸. Zachowania te mają na celu podkreślenie znaczenia badań naukowych poprzedzających powszechne udostępnienie tej technologii.

Procedura zezwolenia na wprowadzenie GMO do obrotu jest podobna do procedury przewidzianej w rozporządzeniu nr 1829/2003. Osoba fizyczna lub firma musi powiadomić właściwy organ państwa członkowskiego, w którym GMO zostanie wprowadzone do obrotu po raz pierwszy. Z kolei właściwy organ przesyła informacje wraz z niezbędną dokumentacją właściwym organom członków UE i Komisji. Powiadomienie powinno zawierać: (a) informacje wymagane w załącznikach III i IV oraz wyniki uzyskane z badań nad potencjalnym wpływem na środowisko i zdrowie ludzkie; (b) ocenę ryzyka dla środowiska zgodnie z sekcją D załącznika II, która musi uwzględniać bezpośrednie i pośrednie oraz natychmiastowe i opóźnione skutki dla zdrowia ludzkiego i środowiska, jak przewidziano w załączniku II; (c) warunki wprowadzenia produktu do obrotu; (d) zgodę na okres do dziesięciu lat; (e) plan monitorowania; f) propozycję etykietowania i pakowania oraz streszczenie dokumentacji.

³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG.

³⁷ Regulacje prawne dotyczące roślin zmodyfikowanych genetycznie: prawa krajów UE. W: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28130&from=EN> [dostęp: 08.01.2020].

³⁸ European Commission, European Research Area, Food, Agriculture & Fisheries & Biotechnology, *A Decade of EU-funded GMO Research (2001–2010)*. W: http://ec.europa.eu/research/biosociety/pdf/a_decade_of_eu-funded_gmo_research.pdf [dostęp: 8.01.2020].

Dyrektywa wymaga, aby członkowie UE wyznaczyli właściwy organ lub organy odpowiedzialne za monitorowanie wdrażania jej przepisów. Rolą organów krajowych jest sprawdzanie powiadomień oraz przeprowadzanie kontroli i innych środków nadzoru. Właściwy organ jest zobowiązany w ciągu dziewięćdziesięciu dni od otrzymania powiadomienia do przygotowania sprawozdania oceniającego, które wskaże, czy GMO ma zostać wprowadzony do obrotu i jakie są warunki jego wykorzystywania.

6. Rolnictwo

GMO zdominowało politykę UE pod koniec lat 90. XX wieku, wzbudzając ogromne zainteresowanie mediów. Ramy regulacyjne dla GMO, obowiązujące od 1990 r., były postrzegane za nieodpowiednie i stały się przedmiotem zainteresowania wielu grup społecznych, w tym ekologów oraz drobnych rolników, czego następstwem były głośne i popularne kampanie przeciwko żywności GM w całej UE. We Francji i Wielkiej Brytanii zniszczono testowe uprawy GMO³⁹. W 1997 r. Komisja Europejska podjęła decyzję dotyczącą autoryzacji genetycznie modyfikowanej kukurydzy mimo obiekcji ze strony państw członkowskich⁴⁰. Sytuacja ta uwidoczniła spór dotyczący Dyrektywy Rady z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie i możliwości zapewnienia przez nią odpowiedniego zarządzania ryzykiem. Kolejnym elementem mającym wpływ na zmiany w regulacji dotyczącej GMO były badania dr Pusztaiego, które wywołały strach społeczeństwa przed wcześniej tak wychwalaną technologią, co spowodowało rozpad legislacji z 1990 r. Między rokiem 1998 a 2004 żadna legislacja dotycząca wprowadzenia GMO nie została poddana procesowi autoryzacyjnemu, a część państw członkowskich wprowadziła całkowity zakaz uwalniania wcześniej już autoryzowanych GMO. Nastąpiło wspomniane moratorium związane bezpośrednio z decyzją Komisji o zaprzestaniu autoryzacji.

Obecnie państwa członkowskie mają prawo powołać się na klauzulę bezpieczeństwa zawartą w artykule 23. Dyrektywy 2001/18/EC i czasowo zakazać upraw GMO na ich terytorium⁴¹. Czynność taką należy poprzeć dodatkowymi infor-

³⁹ Uprawy sporządzone dla celów naukowych, specjalnie odizolowane, by zapobiec rozmnażaniu się genetycznie modyfikowanych roślin na terytorium niepoddanym badaniom.

⁴⁰ DECYZJA KOMISJI z dnia 23 stycznia 1997 r. dotycząca wprowadzania do obrotu kukurydzy zmodyfikowanej genetycznie (*Zea mays* L.) o połączonej modyfikacji w odniesieniu do właściwości owadobójczych przenoszonych przez gen Bt-endotoksyny oraz zwiększonej tolerancji na herbicyd glufosynat amonowy zgodnie z dyrektywą Rady 90/220/EWG.

⁴¹ Art. 23, par. 1 dyrektywy 2001/18/EC, *supra* note 1.

macjami na temat potencjalnego zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska, jakie może nieść za sobą wykorzystywanie GMO. Komisja może zwrócić się z pytaniem do EFSA o dostarczenie naukowej opinii na temat informacji przedstawionej przez dane państwo członkowskie. Część państw członkowskich zakazała wprowadzania wcześniej autoryzowanych GMO⁴² i nasion GM do obrotu. Austria, Węgry, Francja, Grecja, Niemcy i Luksemburg zakazały uprawy kukurydzy MON810. Od 2002 r. komisja apelowała do członków o zmianę procedur ostrożności względem upraw GMO, lecz nie odniosło to żadnego skutku. Następnie Austria, Węgry oraz Luksemburg poinformowały komisję o wprowadzeniu zakazu uprawy ziemniaka Amflora, którego wprowadzanie na rynek zostało zaakceptowane przez Komisję. BASF Plant Science GmbH dwukrotnie przeszła procedurę autoryzacji dla ziemniaka Amflora, co zostało zaakceptowane przez komisję w marcu 2010 r. (procedura oparta na Dyrektywie 2001/18/EC o uprawie i handlowym wykorzystywaniu oraz procedura oparta o regulację 1829/2003 dla produkcji paszy). W 2013 r. Sąd Unii Europejskiej w oparciu o wniosek Węgier z 2010 r. ze wsparciem Austrii, Francji, Luksemburga i Polski uchylił autoryzację przyjętą przez komisję. Sąd stwierdził, że Komisja uchybiła procedurze akredytacyjnej poprzez pominięcie wniosku o opinie odpowiedniego komitetu, złożonego z państw członkowskich, w związku z czym Sąd UE zaznaczył, że gdyby nie braki w procedurze, decyzja mogłaby być zupełnie inna. W sierpniu 2010 r., na wniosek grupy państw członkowskich, komisja wprowadziła propozycje poprawek do klauzuli bezpieczeństwa, zawartej w Dyrektywie 2001/18/EC, oraz rozszerzenie prawnych ram dotyczących upraw GMO. Propozycja stanowiła, że państwa członkowskie UE będą w stanie zakazać lub ograniczyć w pełni uprawę GMO, w części lub na całości terytorium, bez odwoływania się do klauzuli bezpieczeństwa, tj. bez żadnych ograniczeń, w parlamencie zmiany te zostały zaakceptowane co wywołały liczne dyskusje w samej Radzie. Poprawki parlamentu zawierają zmiany związane z lokalnym i regionalnym środowiskiem, takie jak rozwój „super chwastów” (chwasty odporne na pestycydy, stworzone poprzez uodpornienie się na środki chemiczne spowodowane wewnętrzną mutacją genu) oraz zachowanie bioróżnorodności. Poprawki te zawierają również przesłanki związane z wpływami socjoekonomicznymi takimi jak potrzeba zachowania czystości nasion mającej na celu utrzymanie różnorodności w produkcji rolnej.

⁴² Odmian roślin genetycznie modyfikowanych dopuszczonych do hodowli na terenie Unii Europejskiej.

7. Podsumowanie

Regulacje⁴³ dotyczące GMO koncentrują się na możliwym ryzyku, szczególnie tym związanym ze środowiskiem i zdrowiem ludzi i zwierząt. Analiza przedstawiona w tej pracy pokazuje braki w regulacji, która skupia się głównie na badaniu ryzyka. Pomija się w dużym stopniu perspektywę, jakie daje nowa technologia w obecnej sytuacji naszej planety, gdzie możliwości upraw roślin stają się coraz mniejsze. Opinia publiczna oparta na domniemaniach nieopartych żadnymi badaniami ma ogromny wpływ na polityków, którzy zamiast opierać się na strachu społeczeństwa, powinni słuchać naukowców. Pojawia się wiele argumentów, by ważne decyzje związane z regulacją ryzyka pozostawić poza wpływem opinii publicznej, a opierać je jedynie na osądach naukowców⁴⁴.

Nauka nie zapewnia odpowiedzi na wszystkie pytania powstałe w związku z podejmowaniem decyzji dotyczących agrobiotechnologii, nie zmienia to jednak faktu, że potrzebujemy każdej informacji, której może nam ona dostarczyć. Niestety zapewnienie odpowiedzialnych decyzji organów UE opartych na danych technicznych i naukowych oraz opinii publicznej okazało się trudne. Zinstytucjonalizowanie jasnego podziału pomiędzy podejmowaniem decyzji na szczeblu ustawodawstwa a doradczą rolę ekspertów stało się popularnym rozwiązaniem powyższego problemu.

Bibliografia

- Gała P.: *Uprawa roślin genetycznie zmodyfikowanych w świetle projektu nowelizacji ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych*. W: *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*. Red. D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko. Warszawa 2018.
- Krajewski P.: *Biotechnologie i biobezpieczeństwo w prawie międzynarodowym*. Olsztyn 2014.
- Lee M.: *EU regulations on GMO*, Cheltenham 2008.
- Parekh R.S.: *The GMO Handbook: Genetically Modified Animals, Microbes, and Plants in Biotechnology*, New York 2004.

Akty prawne

Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC.

⁴³ W wąskim znaczeniu decyzji autoryzacyjnej.

⁴⁴ S. Breyer: *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation*, Harvard 1993.

Rozporządzenie (WE) nr 1946/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych.

Źródła internetowe

Papademetriou T.: *Restrictions on Genetically Modified Organisms: European Union*. W: https://www.loc.gov/law/help/restrictions-on-gmos/eu.php#_ftn37 [dostęp: 8.12.2019].

Inne

Commission Recommendation of 13 July 2010 on Guidelines for the Development of National Co-existence Measures to Avoid the Unintended Presence of GMOs in Conventional and Organic Crops, 2010 O.J. (C 200) 1.

European Commission, European Research Area, Food, Agriculture & Fisheries & Biotechnology, A Decade of EU-funded GMO Research (2001–2010).

Komunikat – KOM(2000) 1 wersja ostateczna dotyczący stosowania zasady ostrożności.

Zasady ogólnych praw i obowiązków, Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju. W: http://old.ko.poznan.pl/pub/ftp/Edukacja_zrownowazonego_rozwoju/DEKLARACJA_Z_RIO_1992.pdf. [dostęp: 8.12.2019].

Redaktor
Beata Bociąg Studio Editio

Projekt okładki
Magdalena Pache

Redakcja techniczna
Małgorzata Pleśniar

Korekta
Lidia Szumigala

Łamanie
Marek Zagniński

Redaktor inicjujący
Michał Kompała

Wersją referencyjną publikacji jest wersja elektroniczna
Publikacja na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach
4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)



 <https://orcid.org/0000-0003-4060-4071>

 <https://orcid.org/0000-0002-5446-3436>

<https://doi.org/10.31261/PN.4081>

Współczesne problemy prawa rolnego
i żywnościowego. (2) / redakcja Dorota Łobos-
-Kotowska, Paweł Gała. Wydanie I. - Katowice :
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2022

ISBN 978-83-226-4118-7
(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl

Egzemplarz bezpłatny

ISBN 978-83-226-4118-7



Więcej o książce

