

---

## III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

---

### Z ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO

#### Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 25 listopada 2005 r., III CZP 59/05<sup>1</sup>

Gospodarstwo rolne, przekazane na podstawie ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz o innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140) następcy pozostającemu w ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej, należy do majątku wspólnego.

Problemowi zmian pokoleniowych w rolnictwie towarzyszyło nieodłącznie – przynajmniej w niezbyt odległej przeszłości – zagadnienie zapewnienia względnie godziwej egzystencji rolnikom, którzy najczęściej z uwagi na podeszły wiek nie byli już w stanie prowadzić gospodarstw rolnych. Uregulowanie tych kwestii w ustawodawstwie wymagało czasu. To stwierdzenie odnosi się zarówno do ustawodawców obcych, jak i do normodawcy polskiego<sup>2</sup>. Formułując taką tezę nie można jednak, jeśli chodzi o Polskę, tracić z pola widzenia systemu polityczno-gospodarczego, w którym podjęto pierwsze próby rozwiązania sytuacji rolników w wieku poprodukcyjnym<sup>3</sup>. Była w nich widoczna wyraźna funkcja ustrojowa<sup>4</sup>, zaś świadczenia socjalne można uznać za skutek drugoplanowy. Zresztą w tym czasie, gdyby nawet pominać nachalnie realizowaną politykę uspołeczniania rolnictwa, wydaje się, że polscy rolnicy byli bardziej przywiązani do zakorzenionej w tradycji wiejskiej umowy dożywocia,

---

<sup>1</sup> OSN 2006, nr 5, poz. 79.

<sup>2</sup> Por. B. Wierzbowski, w: *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2006, s. 311.

<sup>3</sup> Zob. ustawę z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych zagospodarowanych lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych gospodarstw i ich rodzin, Dz.U. Nr 38, poz. 166.

<sup>4</sup> Tak np. B. Wierzbowski, op. cit., s. 312.

niż innych rozwiązań legislacyjnych. W praktyce różnie układały się relacje między dotychczasowym właścicielem a jego następcą. W wielu przypadkach umowa dożywocia nie spełniała w dostatecznym stopniu funkcji alimentacyjnej. W środowiskach niedotkniętych patologiami rodzinnymi miała jednak tę dodatkową zaletę, że dożywotnik pozostawał do końca życia w otoczeniu osób bliskich, co miało czasami pozytywne znaczenie dla decyzji gospodarczych następcy.

Wydaje się, że oceniając zmiany pokoleniowe w rolnictwie, zarówno nauka prawa rolnego, jak i praktyka orzecznicza zbyt mało uwagi poświęcały aspektom majątkowym tych procesów w rodzinach następców. Jest niewątpliwe, że efektem czynności zmierzających do następstwa pokoleń i skutkujących zmianami własności było zabezpieczenie starości rolników. Z drugiej strony następca dotychczasowego właściciela w efekcie przeniesienia prawa własności znajdował się w zupełnie odmiennej od dotychczasowej sytuacji faktycznej i prawnej, zmieniającej niekiedy w sposób zasadniczy ich status materialny i stosunki majątkowe. Ta kwestia pojawia się w przypadku, gdy nabywcą gospodarstwa jest jeden z małżonków pozostających w ustroju wspólności majątkowej. Głosowana uchwała podejmuje między innymi ten problem.

Sądzę, że Rzecznik Praw Obywatelskich w problemie przedstawionym Sądowi Najwyższemu bez poważniejszej potrzeby pytał, czy umowa przekazania gospodarstwa rolnego zawarta na podstawie ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym... (Dz. U. Nr 32, poz. 140) winna być traktowana jako umowa darowizny w rozumieniu art. 33 pkt 2 k.r.o. Podobnie Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały też chyba zbyt mocno podkreślił „...utrzymujący się spór co do charakteru umowy przekazania”. Analiza doktryny<sup>5</sup> oraz orzecznictwa sądowego, cytowanego zresztą m. in. w uzasadnieniu uchwały, wskazują na polaryzację stanowisk. Ze sporów o charakter umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy (umowa, do której stosuje się postanowienia o darowiznie, umowa mieszana, umowa pozakodeksowa nienazwana, odrębna umowa przekazania) pozostało tyle, że można dopatrywać się w niej podobieństw i różnic z umową darowizny. Dominuje obecnie pogląd – jak to też podkreśla Sąd Najwyższy w uzasadnieniu – zmierzający „...do odebrania umowie przekazania cech umowy darowizny”. Ta konstatacja jest punktem wyjścia do odpowiedzi na drugą wątpliwość Rzecznika Praw Obywatelskich, już mniej oczywistą od pierwszej, a mianowicie czy w przypadku, gdy nabywcą gospodarstwa rolnego jest małżonek pozostający w ustroju wspólności majątkowej, może to prowadzić do wejścia nabywanego gospodarstwa rolnego do majątku odrębnego następcy.

<sup>5</sup> Pierwszego szerszego przeglądu stanowisk co do charakteru prawnego umowy przekazania dokonał Z. Radwański w głosie do uchwały Sądu Najwyższego z 17 września 1980 r., II UZP 20/80, OSPiKA 1982, nr 1-2, s. 40-42; por także A. Lichorowicz, *Umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1980 r.; R. Budzinowski, *Umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy w praktyce notarialnej*, „Nowe Prawo” 1986, nr 7-8; M. Niedośpiał, *Umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 1. Z nowszych publikacji: R. Budzinowski, w: *System prawa prywatnego*, t. 8, Warszawa 2004, s. 632-636.

W tym miejscu celowe wydaje się krótkie odniesienie do społeczno-gospodarczego aspektu zmian pokoleniowych w rolnictwie. Przede wszystkim należy zauważyć, że współcześnie, w dobie nadprodukcji rolnictwa, praktycznie we wszystkich asortymentach już nikt nie odwołuje się do konieczności szybkiej zmiany pokoleń z uwagi na odpływ siły roboczej z rolnictwa do miast<sup>6</sup>. Dzisiaj procesy migracyjne między wsią a miastem uważa się raczej za sprzyjające konsolidacji własności rolniczej, zwiększeniu produkcji i obniżeniu jej kosztów. W czym więc tkwi przyczyna relatywnie późnego – w porównaniu z Europą Zachodnią – przekazywania gospodarstw w ręce młodego pokolenia? Sądzę, że starsza populacja jeszcze ciągle żyje w przeświadczeniu, że zbyt wczesne przekazanie gospodarstwa następcy może się okazać działaniem pochopnym, pozbawiającym ich podstaw egzystencji.

W tradycji rolniczej przeniesieniu własności gospodarstwa na młodą generację rolników, za życia właściciela, służyła i służy jeszcze nadal umowa dożywocia. Choć nie odgrywa już takiej roli, jak w przeszłości, jest ciągle wykorzystywana do zmian pokoleniowych i nie może być marginalizowana. Inną umową, służącą tym samym celom co dożywocie, zawierającą elementy alimentacyjne, jest tzw. darowizna obciążliwa. W odniesieniu do tej umowy, jak również do dożywocia, pojawia się wątpliwość, czy w sposób racjonalny sprzyja zmianom pokoleniowym i czy w sposób zadowalający zabezpiecza interesy obu generacji. Zarzut, który można sformułować pod jej adresem, to niewystarczająca ochrona interesów starszego pokolenia. Z drugiej jednak strony trudno byłoby akceptować faworyzowanie młodej generacji, bowiem elementarnym warunkiem racjonalnego procesu zmian pokoleniowych, zarówno przy wykorzystaniu umowy dożywocia, jak i darowizny obciążliwej, powinno być zapewnienie równej ochrony obu pokoleniom<sup>7</sup>.

W przypadku darowizny obciążliwej, nie ma raczej wątpliwości – w świetle przepisów art. 33 pkt. 2 k.r.o. – że do majątku osobistego małżonka mogą należeć przedmioty nabyte przez niego w drodze darowizny, mimo pozostawania w ustroju wspólności małżeńskiej majątkowej. W kontekście ewentualnych zobowiązań wobec darczyńcy takie rozrządzenie nie jest obojętne dla rodziny obdarowanego. Jak słusznie podkreśla Sąd Najwyższy, ustawodawca zachował ustrój wspólności majątkowej małżeńskiej jako przydatny i służący ochronie interesu rodziny, bowiem sprzyja ustabilizowaniu jej bazy materialnej. W świetle tych stwierdzeń, niezależnie od innych argumentów jurydycznych, uznanie umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy za darowiznę mogłoby prowadzić, w przypadkach niestabilnych i skomplikowanych więzów rodzinnych, nawet do naruszenia podstaw egzystencji.

Utrwalona zatem w doktrynie i w orzecznictwie koncepcja uznająca umowę przekazania gospodarstwa rolnego następcy za odrębną umowę pozakodeksową,

<sup>6</sup> Pisał o tym M. Błażejczyk, w: M. Błażejczyk, A. Kostecki, A. Lichorowicz, *Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych*, Ossolineum 1979, s. 17 i n.

<sup>7</sup> Mankamenty obu umów są znane i opisane w literaturze oraz znajdują swoje odzwierciedlenie w praktyce orzeczniczej; zob. np. A. Lichorowicz, w: M. Błażejczyk i inni, op. cit., s. 58 i n. oraz cytowaną tam literaturę i orzecznictwo.

poparta analizami porównawczymi przepisów wydanych po 1977 r. regulujących zabezpieczenie starości rolników oraz wykładnią postanowień k.r.o., pozwoliła na sformułowanie tezy głosowanej uchwały Sądu Najwyższego. Wydaje się, iż z uwagi na kompleksowość uzasadnienia uchwały oraz jej rangę (uchwała 7-miu sędziów) zamyka ona spór – z jednej strony – o charakter prawny umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy, a z drugiej – przesądza o przynależności przysporzenia (opartego na umowie z ustawy z 1977 r.) do majątku wspólnego małżonków.

ANDRZEJ ZIELIŃSKI

## Z ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

### Ocena rentowności upraw rolnych w kontekście instrumentu płatności bezpośredniej

– wyrok ETS z 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04,  
*Hiszpania przeciwko Radzie Unii Europejskiej* (tzw. „cotton case”)

1) Stwierdza się nieważność rozdziału 10a tytułu IV rozporządzenia Rady z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, wprowadzony do tego rozporządzenia na mocy art. 1 pkt 20 rozporządzenia Rady (WE) nr 864/2004.

2) Skutki tej nieważności podlegają zawieszeniu do momentu wydania, w rozsądnym terminie, nowego rozporządzenia.

#### 1. Wprowadzenie

Prezentowane orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej: Trybunał lub ETS) dotyczy bazowej regulacji prawa wspólnotowego z zakresu płatności bezpośrednich. Zgodnie z podstawowymi założeniami reformy Wspólnej Polityki Rolnej, rozbudowa systemu wsparcia dochodów producentów rolnych jest konsekwencją odejścia od instrumentów o charakterze rynkowym i produkcyjnym. Kluczowym mechanizmem realizacji tego celu jest instytucja płatności bezpośredniej, funkcjonująca we wspólnotowym porządku prawnym na mocy rozporządzenia Rady

(WE) nr 1782/2003<sup>8</sup>. Jest to obszerna regulacja, która w sposób horyzontalny ujmuje całość systemu wsparcia bezpośredniego, zarówno w odniesieniu do jednolitej płatności bezpośredniej, jednolitej płatności obszarowej, jak i specyficznych premii z tytułu prowadzenia upraw lub produkcji w danym sektorze rolnym. Jest znamienne, iż zintegrowane w ramach rozporządzenia płatności wywodzą się z odrębnie ustanawianych w historii polityki rolnej UE systemów wsparcia produkcji, przetwórstwa itp. Ten zróżnicowany rodowód prawny poszczególnych płatności, jak również odmienne zasady i warunki funkcjonowania danego instrumentu nie pozostają bez wpływu na problemy z odpowiednim określeniem tytułu prawnego i właściwym uzasadnieniem dla kontynuacji danego kierunku wsparcia. Omawiany wyrok Trybunału stanowi odzwierciedlenie trudności interpretacyjnych i systemowych, które powoduje bardzo złożona materia instytucji płatności bezpośredniej. Jest to pierwsze orzeczenie ETS wprost odnoszące się do poszczególnych elementów rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003. Ukazuje ono jednocześnie, jak dużą wagę do tej gałęzi wspólnotowego prawa rolnego przywiązują państwa członkowskie i jakie wątpliwości natury prawnej i ekonomicznej przynoszą postanowienia reformy wspólnej polityki rolnej z 2003 r.

## 2. Ramy prawne i zarzuty podniesione w ramach postępowania

Przyjmując rozporządzenie (WE) nr 864/2004<sup>9</sup>, Rada znowelizowała tytuł IV rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, mając na celu zrównanie zasad funkcjonowania wsparcia wspólnotowego m.in. z tytułu produkcji bawełny z pozostałymi sektorami Wspólnej Polityki Rolnej<sup>10</sup>, przy czym sektor bawełny jedynie częściowo włączono do systemu płatności jednolitych (a więc wsparcia w pełni oddzielnego od produkcji). Ustawodawca wspólnotowy wyszedł bowiem z założenia, że pełne włączenie systemu wsparcia istniejącego w sektorze bawełny do systemu płatności jednolitych mogłoby doprowadzić do zakłóceń w produkcji w poszczególnych regionach. Stąd też część wsparcia budżetowego powinna trafić do sektora w drodze specyficznej premii dla upraw. Zgodnie z piątym motywem rozporządzenia (WE) nr 864/2004, wysokość takiej płatności winna być obliczana w taki sposób, by zapewnić warunki ekonomiczne, które w regionach nadających się do uprawy bawełny umożliwiłyby dalsze prowadzenie działalności specyficznej dla sektora bawełny (a więc zgodnie z zasadą preferencji dla produkcji wspólnotowej) i zapobiegałyby wypieraniu bawełny przez inne uprawy. Rada przyjęła w konsekwencji podział środków oddzielonych od produkcji i specyficznych w formule 65% - 35%.

Rząd hiszpański wniósł natomiast o stwierdzenie nieważności rozdziału 10a w tytule IV rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003. Na poparcie skargi bezpośredniej skierowanej w trybie art. 230 TWE, rząd hiszpański podniósł cztery zarzuty bazujące na naruszeniu Protokołu nr 4 do Aktu Przystąpienia Republiki Greckiej do Wspólnot

<sup>8</sup> Dz. Urz. UE, L 270, z 21 października 2003 r., s. 1.

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE, L 206, z 9 czerwca 2004 r., s. 20.

<sup>10</sup> Art. 110a - 110f rozdziału 10a rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003.

Europejskich<sup>11</sup>, naruszeniu obowiązku uzasadnienia aktu, nadużyciu władzy oraz naruszeniu zasad proporcjonalności i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Postanowieniem Prezesa Trybunału z 21 września 2004 r., do postępowania w charakterze interwenienta na poparcie strony pozwanej (tj. Rady UE) dopuszczona została Komisja Wspólnot Europejskich.

### 3. Opinia Rzecznika Generalnego

Rzecznik Generalny (E. Sharpston) nie podzieliła interpretacji postanowień Protokołu 4 do Aktu Przystąpienia Republiki Greckiej przedłożonej przez stronę hiszpańską w zakresie, w jakim miałyby z nich wynikać konieczność wsparcia produkcji bawełny w ścisłym znaczeniu terminu „produkcja”, przewidującej niezbędność procesu zebrania torebek bawełnianych. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 takiego wymogu nie wprowadziło, ograniczając tytuł prawny do uzyskania premii specyficznej do warunku utrzymania uprawy bawełny do momentu otwarcia się torebek nasiennych w normalnych warunkach dojrzewania.

Podobnie, w przedmiocie drugiego zarzutu, w opinii Rzecznika Generalnego nie zaszyły przesłanki uzasadniające uchylenie rozporządzenia na podstawie niedostatecznego uzasadnienia aktu prawnego. Rzecznik wyszła z założenia, iż ustawodawca wspólnotowy nie jest zobowiązany do wyjaśniania decyzji o charakterze technicznym, a tak należy właśnie postrzegać podział środków przeznaczonych na premię specyficzną lub płatność oddzielną od produkcji.

Uznając natomiast brak obiektywnych i istotnych czynników świadczących o zamiarze przyjęcia przez Radę rozwiązania innego, niż leżało to u podstaw działania wprowadzającego system wsparcia bezpośredniego dla producentów bawełny, Rzecznik Generalny nie dopatrzyła się nadużycia władzy w postępowaniu legislacyjnym Rady UE.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia ochrony uzasadnionych oczekiwań, Rzecznik Generalny zauważyła, iż proces oddzielania wsparcia od produkcji znajduje się w agendzie prac ustawodawcy wspólnotowego już od 1992 r., tym samym nie może być mowy o braku możliwości przewidzenia danego instrumentu prawnego.

Dłuższej analizie w ramach swej opinii Rzecznik Generalny poddała kwestię legalności politycznej decyzji Rady w ramach zakwestionowanego rozporządzenia w oparciu o zasadę proporcjonalności. Zaznaczyła, że przeniesienie ścisłych metod weryfikacji proporcjonalności środka prawnego przyjętych w systemach prawnych państw członkowskich na szczebel Wspólnoty nie jest rozwiązaniem najwłaściwszym, co potwierdza rozwój orzecznictwa sądów wspólnotowych. W konsekwencji, naruszenie zasady proporcjonalności danego aktu w dziedzinie wspólnotowego prawa rolnego może nastąpić jedynie w przypadku rażącej sprzeczności ustanowionych

<sup>11</sup> Dz. Urz. UE, L 291, z 1979 r., s. 174.

instrumentów z celem realizowanym przez ustawodawcę<sup>12</sup>. W opinii Rzecznika, zasada proporcjonalności zakłada co najwyżej wymóg rozważenia przez instytucje Wspólnoty wszelkich zagrożeń wynikających z możliwości przyjęcia błędnego rozwiązania. Wybierając natomiast konkretny sposób implementacji interesu wspólnotowego, ustawodawca powinien być przekonany o zasadności dokonanego wyboru z punktu widzenia proporcjonalności. Temu przekonaniu służyć ma dysponowanie odpowiednim uzasadnieniem na wypadek podważenia słuszności dokonanego przez Radę wyboru przed Trybunałem Sprawiedliwości. Właśnie ów drugi aspekt proporcjonalności zakwestionowanego systemu wsparcia bezpośredniego dla bawełny, Rzecznik Generalny uznała za powód wadliwości decyzji podjętej przez Radę UE. Wskazała bowiem na brak dostarczenia przez Komisję Europejską jakiegokolwiek opracowania i oceny skutków gospodarczych i społecznych nowego modelu wspierania sektora bawełny, co było niezbędne z uwagi na potrzebę określenia np. relacji etapu produkcyjnego w stosunku do sektora przetwórczego. Z uwagi na podstawowy cel płatności bezpośredniej, jakim jest wsparcie dochodów producentów rolnych, Rzecznik Generalny podkreśliła, iż poważną wadą w postępowaniu ustawodawcy wspólnotowego było nieuwzględnienie kosztów pracy w kalkulacji kosztów wytwarzania produktu. W sytuacji braku wypracowania koniecznego zaplecza merytorycznego, niezbędnego dla uzasadnienia podejmowanych przez Radę środków, wybór dokonany przez ustawodawcę w odniesieniu do podziału środków budżetowych w opinii Rzecznika należy uznać za arbitralny, tym samym niezgodny z zasadą proporcjonalności.

#### 4. Rozstrzygnięcie Trybunału

Trybunał podzielił uwagi Rzecznika Generalnego w kontekście pierwszych trzech zarzutów. W swym orzeczeniu udzielił wyjaśnień w odniesieniu do pojęcia „produkcji rolnej”. Zdaniem ETS, znaczenie pojęcia produkcji, towarów lub płodów ziemi nie gra istotnej roli w zakresie wsparcia dochodowego. Trybunał nie przyjął tym samym definicji przedstawionej przez rząd hiszpański, zgodnie z którą „produkcja” miałyby obejmować wyłącznie ostatni etap działalności rolniczej, tj. dokonanie zbioru. Trybunał ponownie odwołał się do szerokiego zakresu uznania, którym Rada dysponuje także w kontekście całościowego traktowania procesu produkcyjnego w rolnictwie. W konsekwencji, Rada może uzależnić przyznanie pomocy w ramach płatności bezpośredniej od spełnienia warunku osiągnięcia tego czy innego etapu uprawy (w tym przypadku bawełny).

Trybunał orzekł także, iż prawodawca wspólnotowy nie jest zobowiązany do szczegółowego uzasadnienia decyzji technicznej (jak np. uzależnienie przyznania premii specyficznej z tytułu produkcji bawełny od spełnienia warunku utrzymania uprawy bawełny do momentu otwarcia torebek nasiennych). Ponadto ETS utrzy-

<sup>12</sup> Pkt 77 opinii.

mał dotychczasową linię orzecznictwa w aspekcie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Stwierdził, że podmioty gospodarcze nie mogą w sposób uzasadniony oczekiwać, że utrzymana zostanie istniejąca sytuacja, która może zostać zmieniona w ramach swobodnego uznania przyznanego instytucjom wspólnotowym, zwłaszcza w takiej dziedzinie, jak wspólna organizacja rynku, której cel niesie z sobą konieczność ciągłego dostosowywania przepisów podyktowaną zmianami sytuacji gospodarczej (wyrok z 15 lipca 2004 r. w sprawie C-37/02 i C-38/02 *Di Lenardo i Dilexport*, Zb. Orz. s. I-6911, pkt 70 i przywołane tam orzecznictwo).

Odchodząc nieznacznie od poglądów Rzecznika Generalnego w aspekcie zasady proporcjonalności, Trybunał zauważył, iż w ramach kontroli sądowej działań ustawodawcy wspólnotowego na polu Wspólnej Polityki Rolnej nie chodzi o wątpliwość, czy przyjęte działanie było jedynym lub najlepszym z możliwych, lecz czy było ono w sposób oczywisty nieodpowiednie. Za podstawowy problem w rozpatrywanej sprawie ETS uznał mechanizm ustalenia kwoty płatności bezpośredniej na poziomie zapewniającym dostateczną rentowność i kontynuację produkcji w regionach nadających się do danego kierunku uprawy.

Trybunał wykazał ponadto dysproporcję w podejściu ustawodawcy wspólnotowego do analizy poszczególnych rynków, co wydaje się szalenie istotne dla nowych państw członkowskich. Otóż ETS przyjął jako wadę prawną fakt braku przeprowadzenia badań szacunkowych co do skutków społeczno-gospodarczych reformy w sektorze bawełny, podczas gdy takie analizy zostały wykonane dla potrzeb pozostałych sektorów produkcji wspólnotowej.

Kluczowym elementem rozstrzygnięcia Trybunału, z punktu widzenia całego systemu płatności bezpośrednich, była kwestia ewentualnego uwzględnienia płatności jednolitej (tytuł III rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003) w ocenie rentowności konkretnych upraw w ramach reformy WPR. Trybunał odrzucił pogląd Rady i Komisji, według którego rentowność danej uprawy nie budzi wątpliwości, jeśli suma pomocy związanej z produkcją i od niej niezależnej, w systemie płatności bezpośredniej, jest równa całkowitej wysokości pomocy pośredniej przyznanej w ramach wcześniej obowiązującego mechanizmu wsparcia rynkowego. ETS stwierdził, iż w badaniach rentowności alternatywnych upraw nie należy uwzględniać płatności jednolitych, ponieważ są one przyznawane niezależnie od wyboru upraw, nawet w sytuacji, gdy rolnik zdecyduje się odstąpić od produkcji. Płatność jednolita zatem – zarówno w praktyce, jak i w ocenie Trybunału – nie ma żadnego wpływu na decyzję rolnika o wyborze tej czy innej uprawy. Tym samym neutralność budżetowa reformy sama w sobie nie ma znaczenia dla oceny, czy w przyszłości rolnicy nie zrezygnują z danej uprawy.

## 5. Komentarz i uwagi końcowe

Znaczenie omawianego wyroku należy rozpatrywać w kontekście ewolucji wspólnotowego prawa rolnego, w której wyraźnie zarysowuje się tendencja do koncentrowania wsparcia budżetowego wokół dochodów gospodarstw rolnych oraz rozwoju



obszarów wiejskich. W dalszym ciągu ustawodawca wspólnotowy dysponuje szerokim marginesem swobodnego uznania w kształtowaniu poszczególnych instrumentów polityki rolnej. Prezentowane orzeczenie jest potwierdzeniem tej zasady na gruncie reżimu płatności bezpośrednich, które po reformie pierwszego filaru Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. stanowi podstawową platformę działania Wspólnoty na rynku rolnym.

Na uwagę zasługują rozważania Trybunału nad potencjalnymi oczekiwaniami producentów rolnych w aspekcie zmian sytuacji gospodarczej. Instrument płatności bezpośredniej poniekąd stanowi bowiem konsekwencję internacjonalizacji wspólnotowego prawa rolnego i jest wynikiem zbliżania kryteriów unijnego wsparcia wewnętrznego do wymogów Porozumienia w sprawie rolnictwa WTO (w drodze zaniechania jakiegokolwiek związku pomiędzy wsparciem publicznoprawnym a kierunkami prowadzonej produkcji rolnej). Tymczasem, na gruncie procesu liberalizacji handlu towarami rolnymi, wielokrotnie podnosi się konieczność zachowania preferencji dla produkcji wspólnotowej. Omawiane orzeczenie wyjaśnia ten wątek w ten sposób, iż z samego faktu dostosowywania działań ustawodawcy wspólnotowego do sytuacji gospodarczej (np. porozumień wielostronnych) nie wynika jakiegokolwiek uprawnione oczekiwanie producenta rolnego odnośnie do utrzymania bieżącego stanu ustawodawstwa wspierającego produkcję. W ramach przeprowadzonych dostosowań, ustawodawca wspólnotowy musi jednak przestrzegać zasady proporcjonalności.

Podnosząc kwestię elementów budżetowych i systemowych składających się na kwotę płatności bezpośredniej, konieczne wydaje się zwrócenie uwagi na stanowisko Trybunału odnośnie do argumentów Rady UE i Komisji Europejskiej. Instytucje wspólnotowe stały konsekwentnie na stanowisku, iż dochody producentów pod rządami nowego systemu wsparcia z tytułu produkcji bawełny, mianowicie kwota płatności jednolitej, pomoc specjalna na hektar i cena sprzedaży zbioru, pozostają co do zasady takie same, jak pod rządami poprzedniego systemu, w związku z czym wprowadzenie nowego systemu nie ma wpływu na opłacalność produkcji bawełny. Z przyjętej przez Radę i Komisję logiki rozumowania wynikałoby, iż w przypadku braku jakiegokolwiek wsparcia historycznego istnieje potrzeba wyrównania tej sytuacji w ramach obecnego instrumentu płatności bezpośredniej. Miałoby to ogromne znaczenie z punktu widzenia sytuacji producentów rolnych w nowych państwach członkowskich. Trybunał odrzucił jednak argumentację Rady, dając zarazem podstawy do zbliżonych wniosków. Z omawianego rozstrzygnięcia ETS wynika bowiem, że wcześniejsze funkcjonowanie wsparcia rynkowego oraz, co istotne, poziom wsparcia historycznego są nieistotne dla oceny rentowności konkretnej uprawy. Tym samym, postulując utworzenie nowej płatności bezpośredniej (np. dla upraw owoców miękkich), nowe państwa członkowskie prawdopodobnie mogłyby argumentować, iż brak rynkowego wsparcia w danym okresie historycznym dla konkretnej gamy produktów jest nieistotny z punktu widzenia decyzji o możliwości i potrzebie ustanowienia płatności bezpośredniej. Najpierw jednak Wspólnota musiałaby przyjąć realizację takiego celu w akcie prawa wtórnego.

Oceniając argumentację merytoryczną stron, Trybunał ustanowił jednocześnie wymóg zbadania każdorazowo wpływu reformy systemów wsparcia rynkowego i bezpośredniego na sytuację ekonomiczną gospodarstw i przedsiębiorstw związanych z tymi gospodarstwami łańcuchem powiązań handlowych i przetwórczych. Wydaje się zatem, że kwestia dochodów gospodarstw rolnych zaczyna odgrywać istotną rolę w orzecznictwie sądów wspólnotowych, w przeciwieństwie do przeważającej dotychczas ilości postępowań związanych z instrumentarium zarządzania rynkowego.

SEBASTIAN BALCERAK