
ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA

VOL. LII/LIII

SECTIO G

2005–2006

Wydział Prawa i Administracji UMCS
Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami

ALEKSANDER OLESZKO

*„Dziedziczenie” kwot produkcyjnych
oraz płatności w rolnictwie*

“Inheritance” of the Production Sums and Payments in Agriculture

LIMITY PRODUKCYJNE ORAZ MECHANIZMY WSPARCIA
FINANSOWEGO W ZAKRESIE RYNKÓW ROLNYCH
JAKO ELEMENT WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ
UNII EUROPEJSKIEJ

Wśród zasad i celów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) wskazuje się na konieczność regulacji wspólnotowego rynku rolnego, polegającej między innymi na wprowadzaniu jednolitych systemów interwencyjnych wpływających na kształtowanie podaży i popytu produktów rolnych (spożywczych). Zgodnie z art. 34 ust. 1 TWE w celu realizacji WPR, określonej w art. 33 Traktatu, powołane zostały wspólne organizacje rynków rolnych. W ramach tej polityki wyodrębniono ponad 20 rynków rolnych według kryterium branżowego (np. rynek zbóż, cukru, mleka i jego przetworów, owoców i warzyw, suszu tytoniowego). Rynki te zostały poddane jednolitej regulacji wspólnotowej, z tym jednakże istotnym zastrzeżeniem, iż w stosunku do każdego z wyodrębnionych rynków przewidziano odpowiednie instrumenty oraz regulacje prawne obejmujące swoim zakresem poszczególne produkty rolne (grupy takich produktów) oraz procedury przetwarzania (produkcji), a także wprowadzania na rynek przez producentów rolnych oraz inne współdziałające podmioty.¹

¹ Szczegółową i wszechstronną analizę omawianej problematyki przedstawia opracowanie: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, red. J. Jurcewicz, Warszawa 2004; zob. także: M. Korzycka-Iwanow, *Prawo*

Zakres tematyczny podjętych rozważań uzasadnia ograniczenie się do wskazania na podstawowe mechanizmy oddziaływania WPR dotyczące rynku mleka i jego przetworów, cukru oraz surowca tytoniowego, ponieważ co do tych produktów rolnych oraz systemów dopłat dla producentów rolnych przewidziane zostały odrębne (nieznane pozostałym rynkom branżowym Wspólnoty) regulacje prawne odnoszące się do „dziedziczenia” kwot produkcyjnych mleka i jego przetworów oraz dopłat do cukru i surowca tytoniowego.

Funkcjonowaniu i rozwojowi wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych towarzyszy realizacja WPR, mająca na celu stabilizację tego rynku poprzez: wprowadzenie jednolitego systemu handlowego, wspólnych środków interwencyjnych w postaci jednolitego systemu cen, środków wsparcia finansowego (dopłat) dla rolników jako producentów bezpośrednich oraz dostawców hurtowych mleka, a przede wszystkim wprowadzenie kwotowania (limitowania) produkcji mleka.² Kwotowanie (indywidualna ilość referencyjna) polega na przydzieleniu producentowi decyzją administracyjną, wydaną przez dyrektora oddziału Agencji Rynku Rolnego, ilości mleka i jego przetworów, jaką dany kraj członkowski może wprowadzić do obrotu bez ponoszenia skutków finansowych w postaci kar pieniężnych.³ W wyniku wprowadzenia tego mechanizmu kraje UE zapewniają producentom zbyt mleka lub jego przetworów w następujących po sobie latach kwotowych po opłacalnych dla nich cenach, z korzyścią dla konsumentów.

Unijny rynek cukru po 40 latach stabilnego funkcjonowania, począwszy od 2006 r. podlegać będzie istotnym przeobrażeniom WPR, które są podejmowane w związku z koniecznością dostosowania tego rynku do konkurencji światowego rynku cukru produkowanego głównie z trzciny cukrowej, objętego Światową Organizacją Handlu (WTO). Przewiduje się, że produkcja cukru z buraka cukrowego w UE w okresie najbliższych czterech lat zmniejszy się o 6–7 mln ton oraz o 36% obniży się gwarantowana cena cukru.⁴ Mechanizmy rynku cukru obejmować będą przede wszystkim interwencje UE w zakresie: systemu jednolitej płatności bezpośredniej, zmiany profilu produkcji przez zmniejszenie upraw buraka

żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego, Warszawa 2005; A. Oleszko, *Prawo żywnościowe wspólnotowego rynku rolnego*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2006.

² Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1255/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji mleka i przetworów mlecznych (DzU UE L. 99.160.48); rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r., ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające dalsze rozporządzenia (DzU UE L. 03.270.1); rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 z 29 września 2003 r., ustanawiające opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych (DzU UE L. 270, s. 123).

³ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (DzU nr 93, poz. 897 ze zm.). Rok kwotowy (referencyjny) trwa od 1 kwietnia danego roku do 31 marca roku następnego.

⁴ Por. J. Jasińska, *Wspólna Polityka Rolna – reforma rynku cukru*, „Biuletyn Agencji Rynku Rolnego” 2006, nr 8, s. 4 i n.

cukrowego i otrzymywania przez plantatorów z tego tytułu częściowej rekompensaty, wprowadzenia ceny referencyjnej (gwarantowanej) zamiast ceny interwencyjnej, systemu kwot produkcyjnych dla cukru, izoglukozy i syropu inulinowego, wyznaczonych na poziomie krajowym oraz regionalnym w ramach porozumień z WTO, wprowadzenie wspólnej taryfy celnej w skali światowej.⁵ Na rynku krajowym plantatorom buraków cukrowych zostaje przydzielone „prawo do uprawy buraków cukrowych” w ramach zawartych umów kontraktacji z poszczególnymi cukrowniami. Płatność cukrową otrzymuje producent rolny – prowadzący uprawę buraka na gruntach wchodzących w skład gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha – na podstawie decyzji administracyjnej kierownika biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W zakresie rynku surowca tytoniowego, państwa członkowskie UE przydzielają kwoty produkcyjne dla każdej grupy odmian tytoniu na okres trzech kolejnych zbiorów do wysokości gwarantowanych progów określonych przepisami Wspólnoty.⁶ Uprawa tytoniu prowadzona jest na zwartych zrejonizowanych obszarach gruntu rolnego wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego. Producentowi surowca tytoniowego przysługuje płatność uzupełniająca, określona zgodnie z przepisami UE, za ilość surowca wyprodukowanego w wyznaczonym rejonie uprawy tytoniu, dostarczonego pierwszemu przetwórcy w ramach umowy na uprawę tytoniu. „Prawo do uzyskania płatności nabywa producent z mocy ustawy”, jeżeli spełnia przesłanki wskazane w art. 33 ust. 1 ustawy z 2003 r.⁷, z tym że dyrektor Agencji Rynku Rolnego w drodze decyzji administracyjnej stwierdza nabycie tego prawa. Przyznanie wspomnianej płatności następuje również na podstawie decyzji wskazanego dyrektora ARR (art. 33 lit.a ust. 1 oraz art. 33 lit.e ust. 1 cyt. ustawy).

⁵ Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 318/2006 z 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku w sektorze cukru (DzU UE L. 06.58.1. ze zm.); ustawa z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (DzU nr 42, poz. 384 ze zm.); ustawa z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (DzU z 2004 r., nr 6, poz. 40 ze zm.).

⁶ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2075/92 z 30 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego (DzU UE L. nr 215 z 30.7.1992 ze zm.); rozporządzenie Komisji (WE) nr 2848/98 z 22 grudnia 1998 r., ustanawiające szczegółowe zasady stosowania cyt. wyżej rozp. oraz rozporządzenie nr 1782/2003 cyt. w przypisie 2.

⁷ Ustawa z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców, warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (DzU nr 223, poz. 2221 ze zm.).

POJĘCIE I CHARAKTER KWOT
PRODUKCYJNYCH ORAZ PŁATNOŚCI

Reorientacja WPR związana z nową strategią dotyczącą rosnącej produkcji rolnej wymagała wprowadzenia różnych instrumentów prawnych, mających na celu ograniczenie nadwyżek tej produkcji oraz ściślejszego połączenia jej z ochroną środowiska, w tym zwłaszcza zachowania walorów środowiska wiejskiego (tzw. rolnictwo komplementarne).⁸

Wśród różnych instrumentów limitowania produkcji rolnej jest także wprowadzenie kwot produkcyjnych. Istota systemu kwot produkcyjnych polega na ustaleniu w trybie administracyjnym dla poszczególnych produktów rolnych górnego pułapu danej produkcji (np. mleka, cukru, tytoniu), przeznaczonej do zbycia w roku gospodarczym. Przekroczenie tak określonego limitu wiąże się z nałożeniem na producentów rolnych opłat finansowych będących w rzeczywistości karami pieniężnymi podlegającymi egzekucji administracyjnej.⁹

Powszechnie w literaturze przedmiotu podnosi się, że kwoty produkcyjne mają charakter złożony i nie do końca jurydycznie zdefiniowany.¹⁰ Z jednej strony są instrumentem ograniczającym producentów w sferze produkcji rolnej; z drugiej zaś stanowią swoisty przywilej ekonomiczny dla nich, gwarantujący im możliwość prowadzenia opłacalnej działalności gospodarczej w rolnictwie (gwarantowany system cen oraz dopłat). Kwoty produkcyjne są także zbywalne, co oznacza, że na zasadach określonych w przepisach prawa wspólnotowego mogą stanowić przedmiot obrotu cywilnoprawnego.¹¹

Panuje powszechna zgodność co do tego, że kwoty produkcyjne są szczególnego rodzaju instrumentem regulacji rolniczej działalności gospodarczej.¹² Zwraca się jednak uwagę, że kwoty „jako instrument limitowania produkcji w określony sposób oddziałują na swobodę prowadzenia działalności rolniczej oraz na sposób wykonywania prawa własności i jego granice”.¹³

⁸ A. Jurcewicz, *Kierunki zmian wspólnej polityki rolnej a polskie rolnictwo w aspekcie członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, red. R. Budzinowski i A. Zieliński, Kluczbork 2001, s. 21 i n.; A. Oleszko, *Prawo rolne*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2004, s. 95 i n.

⁹ Bliżej na ten temat zob. zwłaszcza: E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji rolnej w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 22 i n.; idem, *Podstawowe instrumenty prawne polityki rolnej*, [w:] *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne...*, s. 86–91; idem, *Kwoty mleczne jako forma reglamentowania rolnej działalności gospodarczej*, *Studia Iuridica Agraria*, t. I, Białystok 2000, s. 76 i n.

¹⁰ E. Tomkiewicz, *Kwoty mleczne...*, s. 78.

¹¹ Idem, *Podstawowe instrumenty...*, s. 87–88.

¹² Por. także: Ł. Bobeł, *Z problematyki kwot produkcyjnych w rolnictwie polskim. Prawo i Administracja*, t. IV, Piła 2005, s. 87 i n.; idem, *Kwoty produkcyjne w rolnictwie a następstwo prawne w prawie administracyjnym. Prawo i Administracja*, t. V, Piła 2006, s. 253 i n.

¹³ Ł. Bobeł, *Z problematyki kwot...*, s. 89.

Analizując charakter kwot produkcyjnych (na przykładzie rynku mleka oraz cukru) jako „instrumentu prawno-ekonomicznego”, dokonuje się próby jego klasyfikacji, mając na uwadze „problematykę następstwa prawnego w prawie administracyjnym”.¹⁴ Wyodrębnia się zatem: kwoty produkcyjne odnoszące się do produktów rolnych przetworzonych (kwoty cukrowe) oraz nieprzetworzonych (pierwotnych), jak kwoty mleczne oraz kwoty na produkcję surowca tytoniowego¹⁵, a także kwoty produkcyjne przyznawane przez UE poszczególnym państwom członkowskim (tzw. kwoty krajowe) oraz kwoty przyznawane przez państwo poszczególnym producentom rolnym. Dalszy podział to kwoty podlegające zbyciu łącznie z przedsiębiorstwem lub gospodarstwem rolnym oraz kwoty, które mogą podlegać zbyciu także samodzielnie.¹⁶

Płatności (dopłaty) do omawianych branżowych rynków rolnych stanowią jeden z elementów systemu wsparcia finansowego w ramach WPR. Przyznawane są z różnych tytułów prawnych, ale obecnie pomoc ta realizuje głównie cele związane z ograniczeniami produkcji rolnej. Natomiast bezpośrednie dopłaty wyrównawcze (sektor mleka, tytoniu) mają rekompensować rolnikom straty wynikające z sukcesywnie wprowadzanych obniżek cen gwarantowanych. Pomoc ta ma charakter publicznoprawny i realizowana jest głównie ze środków UE.¹⁷

Trzeba przyznać, iż w dotychczasowej literaturze dostrzegano wprawdzie „złożoność” charakteru prawnego kwot produkcyjnych, ale o ile zagadnienie to było przedmiotem analizy, to ujmowano go raczej w aspekcie prawa publicznego, a zwłaszcza prawa administracyjnego. Posługując się najczęściej mało precyzyjnym określeniem „zbycia” kwot produkcyjnych w tzw. obrocie samodzielnym czy wraz z jednoczesnym zbyciem gospodarstwa rolnego (przedsiębiorstwa rolnego), wytworzone tą drogą „nabycie” danej kwoty produkcyjnej ujmowano jako następstwo prawne o charakterze administracyjnym.¹⁸ Doszukiwano się tego następstwa nawet wówczas, gdy „zbycie” gospodarstwa rolnego (przedsiębiorstwa lub zorganizowanej jego części) następowało w drodze czynności prawnej (najczęściej na podstawie umowy zawartej w formie aktu notarialnego).¹⁹ Jeżeli zatem z tymże „nabyciem” następowało przejście kwoty produkcyjnej na rzecz

¹⁴ Ł. B o b e ł, *Kwoty produkcyjne...*, s. 254 i n.

¹⁵ *Ibid.*, s. 254–255. Według autora podział ten ma o tyle istotne znaczenie, że kwoty cukrowe są powiązane z limitami produkcji buraków cukrowych. W związku z tym te ostatnie limity, chociaż przyznawane poza systemem administracyjnym, określa się jako kwoty na buraki.

¹⁶ Ł. B o b e ł, *Kwoty produkcyjne...*, s. 255–256.

¹⁷ Por. A. J u r c e w i c z, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2006, s. 75 i n.; zob. także ustawę z 22 września 2006 r. o uruchomieniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych do finansowania wspólnej polityki rolnej (DzU nr 187, poz. 1381).

¹⁸ Tak zwłaszcza: Ł. B o b e ł, *Kwoty produkcyjne...*, s. 264 i n.

¹⁹ Por. R. P a s t u s z k o, *Przekazanie gospodarstwa rolnego za emeryturę (rentę strukturalną) a przejście kwoty mlecznej na nabywcę w świetle praktyki notarialnej*, „Rejent” 2005, nr 1, s. 113 i n.

nabywcy gospodarstwa rolnego (przedsiębiorstwa), to uważa się, że w odniesieniu do kwot produkcyjnych pojawia się administracyjne następstwo prawne, „będące skutkiem określonych zdarzeń cywilnoprawnych”.²⁰ Niewątpliwie tymi zdarzeniami są wspomniane umowy „zbycia” gospodarstwa rolnego lub też umowa, której przedmiotem jest samodzielny obrót tymi kwotami. Interesujące jest także stwierdzenie (ale bez szerszego rozwinięcia problemu), że „kontyngentowanie produkcji według kryterium ilościowego” określane jest także jako system kwot produkcyjnych w rolnictwie lub jako „prawo do produkowania”.²¹ Natomiast płatności (dopłaty) ujmuje się wyłącznie jako publicznoprawne środki wsparcia finansowego producentów rolnych.

Bezdyskusyjne jest stwierdzenie, że przyznanie kwot produkcyjnych na poszczególne produkty rolne następuje w drodze decyzji administracyjnej. Z przytoczonych wcześniej regulacji prawnych wynika również, iż kwoty te mogą być przedmiotem „transferu”, przez co rozumie się zarówno możliwość „przeniesienia, przejścia” powyższych kwot w drodze czynności prawnej (umowy sprzedaży, dzierżawy czy innej umowy o charakterze rozporządzającym) na rzecz nabywcy w tzw. obrocie samoistnym bądź tylko wraz z gruntami rolnymi (gospodarstwami). Jednakże w obu sytuacjach „nabycie” danej kwoty produkcyjnej jako przedmiotu umowy czy pozostającej w związku z zawartą umową (w razie zbycia gospodarstwa przez producenta posiadającego przyznaną kwotę produkcyjną wraz z tą kwotą) – nie następuje skutkiem zawarcia samej umowy w postaci przeniesienia „prawa własności” wspomnianej kwoty na nabywcę. „Skuteczność” zawartej czynności prawnej zależy bowiem od potwierdzenia czy też wpisu nabywcy do odpowiedniego rejestru, wydania decyzji administracyjnej będącej następstwem zawartej czynności prawnej.

Nowym rozwiązaniem prawnym jest możliwość „dziedziczenia” prawa do uzyskania płatności w ramach organizacji rynku tytoniu (art. 33 lit.b ust. 1 cyt. ustawy z 19 grudnia 2003 r. oraz „dziedziczenia” jednolitej płatności obszarowej w ramach rynku cukru (art. 6 lit.b cyt. ustawy z 18 grudnia 2003 r.). Dodajmy, że na rynku tytoniu „prawo do uzyskania płatności” producent rolny „nabywa z mocy ustawy” (art. 33 ust. 1 cyt. ustawy z 19 grudnia 2003 r.), a decyzja administracyjna jedynie stwierdza to nabycie (art. 33 lit.a ust. 1 cyt. ustawy). Trzeba już w tym miejscu uczynić istotne zastrzeżenie, iż uregulowania odnoszące się do „dziedziczenia” (o czym niżej) przewidują także określoną ingerencję administracyjną co do sposobu i trybu „wyznaczania” osoby spadkobiercy kwoty produkcyjnej (mleka) oraz spadkobiercy danej płatności (z tytułu cukru oraz tytoniu).

²⁰ Ł. Bobeł, *Kwoty produkcyjne...*, s. 265.

²¹ J. Jurcewicz, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo rolne...*, s. 75.

Powstaje zatem ogólniejsze zagadnienie granic „prywatyzacji” prawa wspólnotowego i jej skutków²² co do dziedziczenia omawianych kwot produkcyjnych oraz dotyczących płatności jako sfery regulacji prawa prywatnego czy też wyłącznie prawa publicznego. Przyjęcie drugiego rozwiązania mogłoby oznaczać tylko tyle, że kwestia „przymiotu” spadkobiercy to sfera prawa prywatnego, ale o „nabyciu” wspomnianego prawa przez spadkobiercę decyduje regulacja i tryb prawa administracyjnego. Wreszcie rozważenia wymaga kwestia, czy mimo posłużenia się przez ustawodawcę określeniem „dziedziczenia” kwoty produkcyjnej czy też prawa do płatności, w istocie całe zagadnienie sukcesji pozostaje poza regulacją prawa spadkowego. W konkluzji tej części rozważań można poprzestać na stwierdzeniu, że kwota produkcyjna oraz płatność w zakresie organizacji danego rynku rolnego stanowią również pewną wartość majątkową, która może być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego zarówno *inter vivos*, jak i *mortem causam*. Z pewnością zmiana podmiotu nabywcy tej wartości majątkowej wymaga także ingerencji prawa administracyjnego. Granice obu regulacji odnośnie tego „dziedziczenia” będą przedmiotem dalszych rozważań.

DZIEDZICZENIE A NASTĘPSTWO PRAWNE SPADKOBIERCY W ZAKRESIE PRZEJŚCIA KWOT PRODUKCYJNYCH ORAZ PŁATNOŚCI

Prawo wspólnotowe przejście (transfer) kwot produkcyjnych oraz płatności w postaci „dziedziczenia” przewiduje dla indywidualnej ilości referencyjnej mleka i jego przetworów oraz płatności w sektorze surowca tytoniowego i cukru. Różny jest sposób i zakres tej regulacji, ale zawsze prawodawca wspólnotowy w sprawie dziedziczenia – jako sposobu przejścia spadku beneficjenta na rzecz spadkobiercy – odsyła do prawa krajowego państwa członkowskiego. Posługiwanie się w tym wypadku określeniem „dziedziczenie” nie zawsze musi odnosić się do znanej prawu krajowemu instytucji prawa spadkowego odnośnie następstwa prawnego w zakresie przejścia kwot produkcyjnych czy też określonych płatności na rzecz spadkobiercy beneficjenta. Problemy te wymagają bliższej analizy.

ZAKRES REGULACJI PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Na podstawie art. 17 w zw. z art. 5 rozp. nr 1788/03²³, kwoty mleczne są również „przekazywane w drodze rzeczywistego lub przewidywanego dziedziczenia” wraz z gospodarstwem rolnym na rzecz producenta, „zgodnie ze szcze-

²² Bliżej na ten temat zob.: A. Jurkowska, *O „prywatyzacji” prawa wspólnotowego i jej skutkach*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 9, s. 12 i n.

²³ System dziedziczenia kwot mlecznych wraz z gospodarstwem rolnym w prawie wspólnoto-

gólnymi zasadami, które mają zostać ustalone przez państwa członkowskie przy uwzględnieniu obszarów wykorzystywanych do produkcji mleczarskiej oraz innych obiektywnych kryteriów. Ta część ilości referencyjnej, która tam, gdzie to stosowane, nie została przeniesiona wraz z gospodarstwem, dodawana jest do rezerwy krajowej”.

Zarówno pojęcie „gospodarstwo rolne”, jak i „producent” zostały określone w stosownych przepisach UE. Dla wspomnianych celów „gospodarstwo” oznacza wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego.²⁴ „Producent” jest rolnikiem (którym może być osoba fizyczna lub osoba prawna, lub grupa osób fizycznych bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego), którego gospodarstwo rolne znajduje się na terytorium Wspólnoty i prowadzi działalność rolniczą. Oznacza to, że produkuje i wprowadza do obrotu mleko albo przygotowuje się do tej działalności w bardzo bliskiej przyszłości (art. 5 lit.c cyt. rozp. nr 1788/03 w zw. z art. 2 lit.a cyt. rozp. nr 1782/03 w przypisie 2).

Kwotowanie produkcji surowca tytoniowego, jak i „przenoszenie” kwot produkcyjnych na nowych beneficjentów przewiduje rozp. nr 2848/98.²⁵ Zgodnie z art. 30–33 cyt. rozp., kwoty produkcyjne przyznawane są w drodze administracyjnej dla każdej grupy odmian tytoniu indywidualnym producentom oraz grupom producentów, którzy mają zawarte umowy kontraktacji z pierwszym przetwórcą tytoniu.²⁶ Dalsza ingerencja prawa wspólnotowego przejawia się w tym, iż każdą grupę odmian tytoniu można uprawiać wyłącznie na tzw. obszarach produkcyjnych, wyznaczonych przez każde państwo członkowskie zgodnie z przepisami art. 5 cyt. rozp. nr 2075/92 w zw. z art. 8 cyt. rozp. nr 2848. Tytoń objęty mechanizmem wspólnego rynku może bowiem pochodzić tylko z obszaru produkcji przeznaczonego do tego właśnie celu, ponieważ chodzi o zapewnienie właściwych wymogów jakościowych tytoniu.

Rozdział V (art. 30–33) cyt. rozp. nr 2848/98 obejmuje problematykę „przeniesienia kwot”. Stosownie do art. 30 wskazanego rozporządzenia „kwoty mogą być przenoszone tymczasowo lub na stałe”. Jeżeli przekazanie gospodarstwa pro-

wym został wprowadzony w 1984 r.; uznano, że „zmiana tej pierwotnej decyzji nie byłaby właściwa” (pkt 17 preambuły do wskazanego wyżej rozporządzenia cyt. w przypisie 2).

²⁴ Zob. art. 5 lit.d cyt. rozp. nr 1788/03 w zw. z art. 2 rozp. Rady (WE) nr 1782/03 cyt. w przypisie 2.

²⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2848/98 z 22 grudnia 1998 r., ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2075/92 w zakresie systemu premii, określania kwot produkcyjnych i przyznawania specjalnej pomocy grupom producentów w sektorze surowca tytoniowego (DzU L. 358 z 31 grudnia 1998 r., s. 17).

²⁶ Tryb i sposób zawierania umów kontraktacji regulują przepisy rozdziału II i III cyt. wyżej rozp. Rady (EWG) nr 2075/92 z 30 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego (DzU L. 215 z 30 lipca 1992 r., s. 70).

dukującego tytoń następuje w wyniku śmierci beneficjenta nowemu beneficjentowi, tenże następca uprawniony jest do otrzymania deklaracji kwoty produkcyjnej (art. 27 cyt. rozp.) w celu jego rejestracji jako nowego producenta (art. 31 cyt. rozp.).

Wspólnotowy rynek cukru nie przewiduje odrębnych regulacji co do „dziedziczenia” kwot produkcyjnych czy płatności.

„DZIEDZICZENIE” KWOT PRODUKCYJNYCH (PŁATNOŚCI)
NA GRUNCIE PRAWA KRAJOWEGO

Przejsie kwot produkcyjnych oraz płatności w wyniku śmierci dotychczasowego beneficjenta na rzecz jego spadkobiercy przewidziane są dla rynku mleka, rynku cukru oraz rynku tytoniu.

„Dziedziczenie prawa do indywidualnej ilości referencyjnej”
mleka i jego przetworów

Zgodnie z art. 26 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i jego przetworów (DzU nr 93, poz. 897 ze zm.), „prawo do indywidualnej ilości referencyjnej podlega dziedziczeniu, z tym że dziedziczy je osoba lub osoby, które odziedziczyły gospodarstwo rolne i które kontynuowały produkcję mleka”. Jeżeli spadek przypada Skarbowi Państwa lub gminie, kwota mleczna przechodzi do krajowej rezerwy.

Gdy gospodarstwo dziedziczy więcej niż jedna osoba, w okresie od dnia otwarcia spadku do dnia złożenia – dyrektorowi oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania spadkobiercy – kopii umowy o dziale spadku albo postanowienia sądu o dziale spadku, uprawnienia spadkobierców do kwoty produkcyjnej wykonuje upoważniony przez nich spadkobierca z wyłączeniem możliwości zbycia, oddania w używanie lub konwersji (art. 28 ust. 1 cyt. ustawy). Na podstawie powyższego pisemnego upoważnienia, wspomniany dyrektor ARR dokonuje tymczasowego wpisu upoważnionego spadkobiercy do rejestru producentów mleka (art. 28 ust. 3 cyt. ustawy). W terminie 14 dni „od dnia wejścia w życie umowy o dziale spadku albo uprawomocnienia się postanowienia o dziale spadku, spadkobierca (spadkobiercy) przedstawiają kopię umowy albo kopię postanowienia właściwemu dyrektorowi oddziału terenowego ARR” (art. 28 ust. 5). Następnie tenże dyrektor „na podstawie kopii” obu wskazanych dokumentów dokonuje wpisu do rejestru producentów o przejściu prawa do indywidualnej ilości referencyjnej na spadkobiercę lub spadkobierców (art. 28 ust. 6 cyt. ustawy).

Do czasu wejścia w życie umowy o dziale spadku albo uprawomocnienia się postanowienia sądu o dziale spadku, spadkobiercy dziedziczący gospodarstwo rolne ponoszą solidarną odpowiedzialność za zobowiązania związane z wykonywaniem prawa do indywidualnej ilości referencyjnej (art. 28 ust. 4 cyt. ustawy).

„Dziedziczenie” płatności cukrowej oraz tytoniowej

Zgodnie z art. 6 lit.b ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (DzU nr 6, poz. 40 ze zm.):

[...] w przypadku śmierci producenta rolnego, który wystąpił z wnioskiem o przyznanie płatności cukrowej, przed dniem wydania decyzji w sprawie przyznania tej płatności, płatność cukrową przyznaje się z urzędu spadkobiercy, któremu na podstawie art. 4 ust. 2 tej ustawy przyznano jednolitą płatność obszarową.

Więcej niż lakoniczne uregulowania znajdujemy w ustawie z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (DzU nr 223, poz. 2221 ze zm.). Stosownie do przepisu art. 33 lit.b ust. 1 tej ustawy „prawo do uzyskania płatności”, które przysługuje producentowi surowca tytoniowego, „jest niepodzielne, może być zbywane i podlega dziedziczeniu”. Jednakże „w wypadku śmierci osoby fizycznej [...] jej uprawnienia wynikające z łącznego prawa do uzyskania płatności wygasają” (art. 33 lit.b ust. 6 pkt 2 cyt. ustawy).

CHARAKTER PRZEJŚCIA KWOTY PRODUKCYJNEJ ORAZ PŁATNOŚCI
NA RZECZ SPADKOBIERCY

Przytoczona regulacja dziedziczenia „prawa do kwoty produkcyjnej mleka” wymaga rozważenia, czy ustawodawca posłużył się w tym wypadku inną konstrukcją dziedziczenia niż wskazana w kodeksie cywilnym. Użyte bowiem w art. 26 cyt. ustawy z 2004 r. sformułowanie „dziedziczenie” oraz dalsze w tym zakresie regulacje wspomnianej ustawy pozwalają wątpić, czy w świetle polskiego prawa spadkowego (art. 922 i n. k.c.) stosowne przepisy odnoszące się do „dziedziczenia prawa do kwoty produkcyjnej” wywołują rzeczywiście skutek w postaci przejścia kwoty mlecznej według zasad porządku dziedziczenia, przewidzianych w kodeksie cywilnym.

W dotychczasowym piśmiennictwie przedmiotu wyrażano dotychczas bardzo oszczędne poglądy ograniczające się do stwierdzenia, że kwoty mleczne mogą być przenoszone między producentami mleka w ramach umowy sprzedaży, dzierżawy lub w drodze dziedziczenia.²⁷ Wyrażono także pogląd, że do praw związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 55(3) k.c. należałoby zaliczyć także kwoty produkcyjne.²⁸ Można zatem stwierdzić, iż jeżeli w skład spadkowego gospodarstwa rolnego producenta mleka wchodziły kwoty produk-

²⁷ A. Jurcewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne...*, s. 114.

²⁸ R. Budzinowski, [w:] *Prawo rolne...*, s. 58.

cyjne, spadkobierca jako producent mleka nabywa w drodze dziedziczenia prawo do tej kwoty produkcyjnej.

Odpowiedzi na powyższe wątpliwości należałoby poszukiwać w regulacjach odnoszących się do pojęcia spadku, w skład którego wchodzi gospodarstwo rolne²⁹, określonych w kodeksie cywilnym oraz w omawianej ustawie z 2004 r. oraz czy do tego majątku spadkowego wchodzi także kwota mleczna (a także płatności o czym niżej) jako przedmiot dziedziczenia.

Bezdyskusyjne jest stwierdzenie, że majątek osoby zmarłej, należący do spadku w rozumieniu art. 922 k.c., przechodzi na spadkobierców z chwilą śmierci spadkodawcy. Przejście to następuje według stanu z chwili otwarcia spadku (art. 924 i 925 k.c.). Dlatego też zasadą jest, że do spraw spadkowych stosuje się prawo obowiązujące w chwili śmierci spadkodawcy (art. LI p.w.k.c.). Zasada ta odnosi się w szczególności do ustalenia praw do spadku. W skład tego majątku może wchodzić także gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55(3) k.c.

Jeżeli zatem odniesiemy powyższe regulacje kodeksowe odnośnie do dziedziczenia również gospodarstwa rolnego, nie ulega wątpliwości, że przejście tego majątku na rzecz spadkobiercy następuje z mocy ustawy z chwilą otwarcia spadku. Tymczasem według przepisu art. 26 cyt. ustawy z 2004 r. o „prawie nabycia kwoty mlecznej” w drodze „dziedziczenia” nie decydują kodeksowe zasady dziedziczenia tylko dyrektor oddziału terenowego ARR. Organ ten dokonuje najpierw tymczasowego wpisu do rejestru producentów mleka „uprawnionego spadkobiercy” do chwili umownego działu spadku bądź prawomocnego postanowienia sądu o dziale spadku, jeśli dziedziczy gospodarstwo rolne kilku spadkobierców. Wpisu tego dokonuje się na podstawie pisemnego upoważnienia pozostałych współspadkobierców, którzy wyrazili zgodę na „tymczasowego spadkobiercę” jako producenta mleka. Natomiast ostateczny wpis do rejestru o przejściu prawa do kwoty mlecznej następuje na podstawie przedłożonego przez spadkobiercę tytułu własności odziedziczonego gospodarstwa rolnego (umowy o dział spadku bądź prawomocnego postanowienia sądu o dziale spadku).³⁰ Tak więc o przymocie spadkobiercy „dziedziczącego prawo do kwoty mlecznej” nie decydują kodeksowe zasady dziedziczenia, ale organ administracji w postaci dy-

²⁹ Oczywiście trzeba mieć na uwadze, że w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r. P. 4/99 (DzU nr 11, poz. 91), OTK 2001, nr 1, poz. 5 co do ustawowego dziedziczenia gospodarstwa rolnego spadku otwartego po 13 stycznia 2001 r., nie ma już odrębnych mas majątkowych jednego spadku, które mogłyby podlegać różnym reżimom prawnym dziedziczenia. Por. w tej mierze: Z. Truszkiewicz, [w:] *Prawo rolne...*, s. 166 i n.

³⁰ Ustawodawca, wskazując na umowę o dział spadku oraz na postanowienie o dziale spadku jako na dokumenty urzędowe stanowiące podstawę do dokonania wpisu spadkobiercy do rejestru producentów mleka, daje wyraz oczywistej niekompetencji legislacyjnej, o ile posługuje się określeniem „wejście w życie umowy”, czy też „kopia postanowienia sądowego”. Stosownymi dokumentami są: wypis aktu notarialnego stwierdzający zawarcie umowy o dział spadku, w skład którego wchodzi gospodarstwo rolne, bądź odpis prawomocnego postanowienia sądu o dziale spadku.

rektora oddziału ARR. W istocie bowiem o nabyciu tego prawa decyduje wpis do rejestru producentów mleka, a nie postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku. W omawianej regulacji ustawy z 2004 r. ustawodawca wyraźnie nie widzi istotnej różnicy między pojęciem dziedziczenia w rozumieniu kodeksu cywilnego a przejściem określonego prawa (kwoty mlecznej) w drodze administracyjnoprawnej. Bez wątplenia przepis art. 26 ustawy z 2004 r. należy zakwalifikować do regulacji z zakresu prawa administracyjnego. Zgodnie z art. 922 §1 k.c. spadek stanowi ogół majątkowych praw i obowiązków zmarłego, mających charakter cywilnoprawny. Do spadku nie należą więc prawa i obowiązki o charakterze majątkowym, ale wynikające z przepisów prawa administracyjnego lub finansowego, jeżeli nawet przepisy te odsyłają do niektórych unormowań prawa spadkowego.³¹ Przepis art. 26 cyt. ustawy nawet nie odsyła do przepisów kodeksu cywilnego dotyczących dziedziczenia, tylko ustawodawca w nieświadomości znaczenia pojęcia „dziedziczenie” posługuje się tym określeniem. W istocie bowiem chodzi o następstwo prawne spadkobiercy co do „nabycia prawa do kwoty mlecznej” w drodze sukcesji innej niż dziedziczenie. Oznacza to, że podstawą wpisu do rejestru producentów mleka jest wykazanie przez wnioskodawcę przymiotu spadkobiercy, a ściślej rzecz ujmując – tytułu własności gospodarstwa rolnego nabytego w drodze dziedziczenia.

Bliższa analiza przepisów art. 26–28 ustawy z 2004 r. wskazuje również na to, że kwota produkcyjna mleka nie jest „prawem związanym z prowadzeniem gospodarstwa rolnego” w rozumieniu art. 55(3) w zw. z art. 922 i n. k.c. przez producenta mleka. Nie tylko że kwota mleczna nie wchodzi w skład spadku, ale również w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej spadkobierców dziedziczących gospodarstwo rolne dotychczasowego producenta mleka, przed działaniem spadku, znajdujemy odrębną regulację przewidzianą w art. 28 ust. 6 cyt. ustawy. Gdyby na gruncie omawianej ustawy chodziło o dziedziczenie w rozumieniu prawa spadkowego, wystarczyłoby odesłanie do przepisu art. 1034 §1 k.c. Odrębne w tym względzie unormowanie wskazuje, iż odpowiedzialność z tytułu przejścia kwoty mlecznej na spadkobierców przed działaniem spadku wymagało stosownego przepisu prawa.

Należy zgodzić się z R. Budzinowskim, który kwoty produkcyjne (w tym również kwotę mleczną) „zalicza” do praw związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, ale z tym zastrzeżeniem, że gospodarstwo rolne ujmować będziemy nie tyle jako kategorię prawną z zakresu prawa cywilnego, w tym odnośnie do dziedziczenia (czy nawet obrotu *inter vivos*), ale w ujęciu funkcjonalnym, to jest jednostki wytwórczej jako formy działalności.³² Wydaje mi się, że w takim właśnie rozumieniu należy ujmować pojęcie gospodarstwa rolnego w unor-

³¹ Por. M. Pazdan, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, red. K. Pietrzykowski, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1998, s. 675, tezy 1 i 2.

³² R. Budzinowski, [w:] *Prawo rolne...*, s. 61.

mowaniach wspólnotowych. Trafne jest stwierdzenie, że realizacja interesu nie tylko właściciela, ale i producenta mleka (cukru, tytoniu) prowadzącego swoją działalność w ramach gospodarstwa rolnego, na podstawie innego tytułu niż prawo własności – jako zorganizowanej jednostki produkcyjnej – może być dodatkowo wspierane przez udzielanie środków pomocowych (finansowych), jeżeli przemawia za tym interes produkcyjny.³³ Wprowadzanie danego produktu rolnego na branżowy rynek żywnościowy jest typową działalnością przeznaczoną na zbyt. Oczywiście stosując pojęcie gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi nieruchomości rolne (grunty rolne, użytki rolne), w sytuacjach, w których wymagają tego przepisy kodeksu cywilnego, nie można odnajdować treści publicznoprawnych.³⁴ Wiadomo przecież, iż na gruncie regulacji wspólnotowej gospodarstwo rolne traktowane jest przede wszystkim jako jednostka produkcyjna zarządzana przez producenta rolnego (rolnika). Dominuje w tym wypadku aspekt „produkcji na rynek”, a nie tytuł prawny władania tym gospodarstwem. Jeżeli zatem ustawodawca przewidział szczególną regulację co do „dziedziczenia” kwot mlecznych (płatności), to trzeba przyjąć, iż jego intencją było zapewnienie spadkobiercom dziedziczącym gospodarstwo rolne przejścia określonych wartości majątkowych w drodze sukcesji innej niż dziedziczenie, o ile spełniają wymagania producenta rolnego, czyli „będą kontynuowały produkcję” mleka, cukru, tytoniu. Jednakże „nabycie tego prawa” nie następuje w trybie dziedziczenia w rozumieniu prawa spadkowego, tylko w drodze administracyjnoprawnej.

W podobny sposób trzeba widzieć „dziedziczenie” płatności z tytułu produkcji cukru oraz surowca tytoniowego – jako produktów rolnych objętych tymi rynkami Wspólnoty.

Przejście płatności cukrowej zostało powiązane z dziedziczeniem płatności cukrowej tylko co do wykazania przez nabywcę tej płatności przymiotu spadkobiercy. Zgodnie z art. 4 ust. 2 cyt. ustawy z 18 grudnia 2003 r., w razie śmierci producenta rolnego cukru płatność przysługuje spadkobiercy, który przejął posiadanie gospodarstwa rolnego i złożył wniosek do kierownika biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o przyznanie płatności, której dotyczył uprzednio złożony wniosek przez spadkodawcę. W takiej sytuacji na podstawie art. 6 lit. b cyt. ustawy „płatność cukrową przyznaje się z urzędu spadkobiercy, który objął spadkowe gospodarstwo w posiadanie i któremu przyznano jednolitą płatność obszarową”. Dodatkowym warunkiem przyznania tej płatności jest wykazanie przez spadkobiercę gospodarstwa rolnego o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, że wchodzące w jego skład grunty rolne utrzymywane

³³ Por. K. S t e f a ń s k a, *Określenie sytuacji prawnej nabywcy gospodarstwa rolnego*, [w:] *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, red. R. Budzinowski i A. Zieliński, Kluczbork 2001, s. 232.

³⁴ Por. B. W i e r z b o w s k i, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, *Studia Iuridica Agraria*, t. IV, Białystok 2005, s. 95 i n.

są w „dobrej kulturze rolnej”, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska (art. 2 ust. 1 i 2 cyt. ustawy). Zarówno płatności, jak i przejście tych płatności na rzecz spadkobiercy zostają przyznane w drodze decyzji administracyjnej cytowanego wyżej organu Agencji.

„Dziedziczenie praw do uzyskania płatności” przez producenta surowca tytoniowego jako spadkobiercy po dotychczasowym beneficjencie ogranicza się wyłącznie do wykazania przynależności spadkobiercy. Przejście tego prawa na rzecz spadkobiercy ma charakter postępowania administracyjnego i uzależnione jest od wydania decyzji administracyjnej przez właściwego miejscowo dyrektora oddziału ARR. Przejście omawianej płatności doznaje istotnego ograniczenia, ponieważ „w przypadku śmierci osoby fizycznej, jej uprawnienia wynikające z łącznego prawa do uzyskania płatności wygasają” (art. 33 lit.b ust. 6 pkt 2 cyt. ustawy). Dopiero zatem wpis do rejestru producentów nabywcy prawa do uzyskania płatności stanowi tytuł do przejścia płatności na wnioskodawcę.

SUMMARY

The article discusses the problem of “inheritance” of the production sums (surcharge) understood as definite mechanisms of limiting of the agricultural production of selected agricultural markets (milk, sugar, tobacco raw materials) of the European Union with regard to the Polish market, as well as using the financial means of support for these agricultural producers. The succession of the above property values by inheritors intending to manage the above-mentioned production is one of EU’s means of support. As a matter of fact, however, we deal with another succession of property, regulated in special regulations (apart from the penal code and the law of inheritance) provided for administrative proceedings.