

**ROMAN BUDZINOWSKI,
ANETA SUCHOŃ,
KAMILA BŁĄŻEJEWSKA**

Rozwój prawa rolnego w ostatnich latach*

1. Wstęp

Rozwój ustawodawstwa rolnego oraz orzecznictwa od ostatniego Kongresu Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego zdeterminowany był przez wiele czynników; zarówno przez czynniki o znaczeniu międzynarodowym (globalnym), regionalnym, jak też lokalnym¹. Warto w tym miejscu odnotować następujące uwarunkowania czy zjawiska:

a) globalny kryzys gospodarczy, niestabilność rynków wzrost cen żywności zwróciły uwagę na bezpieczeństwo żywnościowe w kontekście dzisiejszych potrzeb, a także przyszłego wzrostu zapotrzebowania na żywność. Dostęp do żywności po rozsądnych cenach nabrał – w tym kontekście – jakby nowego wymiaru, stał się niezmiernie istotnym argumentem zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej. Uzasadniona też jest ochrona objętych kryzysem sektorów unijnego rolnictwa w ramach umów zawieranych przez Unię;

* Artykuł jest rozszerzoną wersją referatu *Développement scientifique et pratique du droit rural dans L'UE, dans les régions et dans L'OMC*, prezentowanego na XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law, Bukareszt 21-24 września 2011 r. Ocena rozwoju ustawodawstwa obejmuje okres od XXV Kongresu C.E.D.R. (wrzesień 2009 r.) do maja 2011 r. Strukturę artykułu wyznaczają pytania sformułowane przez Europejski Komitet Prawa Rolnego.

¹ O czynnikach rozwoju prawa rolnego zob. szerzej: R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 42 i n.

b) rokowania na forum WTO wprawdzie nie zakończyły się, ale UE ograniczyła już drastycznie wsparcie zakłócające handel, WPR dostosowała się z „wyprzedzeniem” do wymogów przyszłego porozumienia w ramach WTO, oddzielając – dla przykładu – pomoc bezpośrednią od produkcji, uzależniając ją od spełnienia wymogów rolnośrodowiskowych itd. Wprawdzie nie wyklucza to zmian w razie ewentualnego zakończenia rokowań, ale – jak można sądzić – przy takim działaniu „wyprzedzającym” nie będą to zmiany o charakterze zasadniczym;

c) UE zakończyła wiele sporów, a także zawarła liczne porozumienia dwustronne i wielostronne. Przykładowo należy wskazać porozumienie zainicjowane 15 grudnia 2009 r. między UE i krajami Ameryki Łacińskiej określające warunki ostatecznego rozstrzygnięcia nierozwiązanych dotychczas sporów dotyczących unijnego systemu przywozu bananów (Porozumienie genewskie), zakończenie 17 grudnia 2009 r. negocjacji między UE i Marokiem w sprawie porozumienia dotyczącego środków liberalizacji w zakresie produktów rolnych i rybackich, zakończenie 1 marca 2010 r. negocjacji pomiędzy UE, Peru i Kolumbią w sprawie podpisania porozumienia wielostronnego, dwustronne porozumienie osiągnięte 18 marca 2010 r. między Republiką Argentyny i Unią Europejską w sprawie sporu *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products* (Wspólnoty Europejskie – środki dotyczące zatwierdzania i wprowadzania do obrotu produktów biotechnologicznych) itd.;

d) zmianę systemu tworzenia unijnego prawa rolnego. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że akty prawne w zakresie rolnictwa mają być podejmowane w drodze zwykłej procedury prawodawczej, a zatem przy udziale Parlamentu Europejskiego². Wzmogło to potrzebę lepszego legitymizowania działań podejmowanych w ramach WPR. Obecne ustawodawstwo rolne UE jest konsekwencją przeglądu *Health Check* z 2008 r., jak też uwzględnienia bieżących uwarunkowań. Wprawdzie w analizowanym okresie nie zostały wydane akty unijnego prawa rolnego na miarę tzw. kodeksów unijnych (np. rozporządzenia nr 73/2009 czy 1234/2007)³, ale nie znaczy to, że – jak się dalej okaże – nie można mówić o rozwoju tego prawa;

² Zob. J. Martínez, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 55 i n.

³ O europejskich „kodeksach” rolnych pisze F. Albisinni, *Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 122 i n.

e) liczne próby określenia kierunków rozwoju WPR po 2013 r., uwzględniające dotychczasowe doświadczenia, a także funkcjonowanie rynku światowego. Zmierzają one nie tylko – co oczywiste – do utrzymania WPR, ale zdają się wykluczać możliwość pełnej jej renacjonalizacji. W uzasadnieniu pakietu propozycji legislacyjnych ogłoszonych 12 października 2011 r. odnotowano oczekiwania co do lepszego rozdziału pomocy między państwa członkowskie (i w samych państwach), a także lepszego ukierunkowania środków służących rozwiązaniu problemów ochrony środowiska i skuteczniejszego przeciwdziałania niestabilności rynku.

Trudno w ograniczonych ramach artykułu dokonać szerokiej prezentacji regulacji prawnych dotyczących rolnictwa oraz formułować szczegółowe oceny. Podstawowe utrudnienie stanowi dynamika rozwoju oraz częstotliwość zmian. Dlatego stosuję się formułę polegającą na prezentacji podstawowych regulacji w danej dziedzinie.

2. Najważniejsze akty prawne i orzecznictwo w wybranych dziedzinach, z uwzględnieniem regulacji WTO, UE i prawa krajowego

2.1. Rolne prawo gospodarcze oraz rolne prawo strukturalne

W zakresie unijnego prawa gospodarczego oraz rolnego prawa strukturalnego na odnotowanie zasługują działania prawodawcze dotyczące regulacji rynku rolnego, płatności bezpośrednich oraz niektóre regulacje dotyczące rozwoju obszarów wiejskich. Z racji wspomnianego już kryzysu, niestabilności cen itd. funkcjonowanie rynku rolnego stało się przedmiotem szczególnej uwagi zarówno ustawodawcy unijnego, jak i polskiego.

W zakresie prawa unijnego zmiany dotyczyły nie tylko podstawowego aktu o jednolitej wspólnej organizacji rynku – rozporządzenia nr 1234/2007⁴

⁴ Np. rozporządzenie Rady (WE) nr 1140/2009 z 20 listopada 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku), Dz. Urz. UE, L.09.312.4; rozporządzenie Rady (WE) nr 1047/2009 z 19 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych w zakresie norm handlowych odnoszących się do mięsa drobiowego, Dz. Urz. UE, L.09.290.1; rozporządzenie Komisji (UE) nr 513/2010 z 15 czerwca 2010 r. zmieniające załącznik VI do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do dostosowania kwot,

(np. co do liczenia kar za nadprodukcję mleka, norm handlowych w odniesieniu do mięsa drobiowego na przetwory i produkty z mięsa drobiowego, wysokości kwot na rynku cukru itd.), ale także wielu innych przepisów. Zostało wydane rozporządzenie Komisji (UE) nr 1272/2009 z 11 grudnia 2009 r. ustanawiające wspólne szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1234/2007 w odniesieniu do zakupu i sprzedaży produktów rolnych w ramach interwencji publicznej⁵, by zapewnić między innymi maksymalne uproszczenie i skuteczne funkcjonowanie mechanizmu interwencji publicznej w UE⁶. Przedmiotem regulacji stało się również wiele szczegółowych kwestii w zakresie funkcjonowania niektórych rynków rolnych. Tytułem przykładu należy wskazać na działania legislacyjne na rynku cukru, mające przeciwdziałać kryzysowej sytuacji w tym sektorze⁷.

Zmiany prawa unijnego w zakresie organizacji rynków rolnych spowodowały wiele dostosowawczych działań legislacyjnych w polskim prawie. Można tu wymienić ustawę z 22 października 2010 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych⁸, ustawę z 22 października 2010 r. o zmianie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego oraz niektórych innych ustaw⁹ czy ustawę z 24 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych¹⁰. Natomiast

poczynając od roku gospodarczego 2010/2011 w sektorze cukru, Dz. Urz. UE, L.10.150.40; rozporządzenie Komisji (UE) nr 848/2010 z 27 września 2010 r. wprowadzające odstępstwo – na rok gospodarczy 2010/2011 – od art. 63 ust. 2 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w zakresie terminów powiadamiania o przeniesieniu nadwyżki cukru Dz. Urz. UE, L.10.253.1.

⁵ Dz. Urz. UE, L.09.349.1 ze zm.

⁶ Z innych ważniejszych aktów prawa unijnego w zakresie organizacji rynków rolnych warto tu wymienić m.in. rozporządzenie Komisji (UE) nr 1125/2010 z 3 grudnia 2010 r. określające centra interwencyjne dla zbóż i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1173/2009 oraz rozporządzenie Komisji (UE) nr 578/2010 z 29 czerwca 2010 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1216/2009 w odniesieniu do systemu przyznawania refundacji wywozowych dla niektórych produktów rolnych wywożonych w postaci towarów nieobjętych załącznikiem I do Traktatu oraz kryteriów ustalania wysokości kwot takich refundacji

⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 222/2011 z 3 marca 2011 r. ustanawiające nadzwyczajne środki w odniesieniu do udostępniania pozakwotowego cukru i izoglukozy na rynku Unii z zastosowaniem obniżonej opłaty za przekroczenie kwoty krajowej w roku gospodarczym 2010/2011, Dz. Urz. UE, L 2011.60.6.

⁸ Dz. U. 2010, Nr 247, poz. 1650.

⁹ Dz. U. 2010, Nr 228, poz. 1486.

¹⁰ Dz. U. 2010, Nr 148, poz. 990.

szczegółowe kwestie stały się przedmiotem zmian wielu rozporządzeń wykonawczych.

Niezwykle istotne zmiany prawa unijnego oraz polskiego nastąpiły w zakresie płatności bezpośrednich. Odnosić należy zwłaszcza rozporządzenia Komisji (WE) określające szczegółowe zasady stosowania czy wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego szczegółowe zasady w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹¹. Już samo wejście w życie rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 stało się powodem szerszych zmian polskiej ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹², poddanej kolejnym nowelizacjom ze względu na zmianę przepisów unijnych. Dla przykładu, zmiana dokonana ustawą z 17 lutego 2010 r.¹³ uchyliła między innymi przepisy regulujące przyznawanie płatności do powierzchni upraw roślin przeznaczonych na cele energetyczne, nastąpiły zmiany w zakresie pomocy dla plantatorów chmielu, a także dodano przepisy, które stanowią podstawę do realizacji wsparcia specjalnego, o którym mowa w art. 68 rozporządzenia nr 73/2009.

W znacznie mniejszym zakresie aktywność legislacyjna dotyczyła polityki strukturalnej. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na strukturalną funkcję dwóch działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich (z rozporządzenia Rady nr 1698/2005): rent strukturalnych (odpowiednik wcześniejszych emerytur ze wspomnianego rozporządzenia) oraz ułatwienia startu młodym rolnikom. Wobec dużego zainteresowania rentami strukturalnymi, wykraczającego poza zakładane limity finansowe, Polska uzyskała zgodę Komisji Europejskiej na przesunięcie środków finansowych w ramach PROW 2007-2013 na realizację tego działania, ale pod warunkiem

¹¹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla rynku wina, Dz. Urz. UE, L 316/65; Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1121/2009 z 29 października 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 w odniesieniu do systemów wsparcia dla rolników, ustanowionych w jego tytułach IV i V, Dz. Urz. UE, L 316/27; rozporządzenie Komisji (WE) nr 1120/2009 z 29 października 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE, L 316/1.

¹² Tekst jedn. Dz. U. z 2008, Nr 170, poz. 1051 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 36, poz. 197.

wykazania większego wpływu rent strukturalnych na poprawę struktury obszarowej. Dlatego rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 lipca 2010 r.¹⁴ zostały zmienione szczegółowe warunki przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (np. podwyższono minimalną powierzchnię przekazywanego gospodarstwa, podwyższono i wyraźnie określono wymaganą powierzchnię gospodarstwa rolnego nabywcy. Nowością jest też powiązanie wymagań wobec nabywców przekazywanego gospodarstwa rolnego z przesłankami uzyskania wsparcia w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”¹⁵. Pozwala ono w istotny sposób wpływać na zmiany generacyjne i strukturalne w polskim rolnictwie.

2.2. Prawo ochrony środowiska w rolnictwie

Prawo ochrony środowiska w rolnictwie uległo rozbudowie zarówno w ramach prawa unijnego¹⁶, jak i prawa polskiego. Rozbudowa tego ostatniego jest wynikiem przede wszystkim wdrażania prawa unijnego. Jako przykład można podać ustawę z 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw¹⁷. Znakomita większość regulacji dotyczy uzupełnienia już obowiązującego systemu kontroli o wymogi wzajemnej zgodności, o których mowa w załączniku II pkt B i C rozporządzenia nr 73/2009 oraz wyznaczenia organów kontrolnych odpowiedzialnych za przeprowadzenie kontroli w tym zakresie. W Polsce od 1 stycznia 2011 r. obowiązują zasady wzajemnej zgodności określone jako Obszar B, obejmujący: zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt, zdrowotność roślin. Wiele

¹⁴ Dz. U. Nr 131, poz. 886.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 marca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 62, poz. 321). Bliżej zob. P. Blajer, *Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w Polsce w świetle polityki rozwoju obszarów wiejskich (aspekty prawne)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 161 i n.

¹⁶ Np. wspomniane już rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r.; rozporządzenie Komisji (UE) nr 65/2011 z 27 stycznia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, Dz. Urz. UE, L 25/8.

¹⁷ Dz. U. Nr 54, poz. 278.

bardziej szczegółowych kwestii z zakresu ochrony środowiska w rolnictwie zostało uregulowanych w licznych rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁸.

2.3. Prawo rolne żywienia i prawo rolne żywnościowe

Również została rozbudowana unijna i krajowa regulacja prawna w zakresie rolnego prawa żywienia i rolnego prawa żywnościowego. Podkreślić należy wagę, jaką Unia Europejska przywiązuje do kwestii bezpieczeństwa żywności (mając na uwadze zdrowie ludzi i zwierząt), a także samego bezpieczeństwa żywnościowego. Świadczy o tym już choćby rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 351/2011 z 11 kwietnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 297/2011 wprowadzające specjalne warunki regulujące przywóz paszy i żywności pochodzących lub wysyłanych z Japonii w następstwie wypadku w elektrowni jądrowej Fukushima¹⁹. Wymienić w tym miejscu należy też rozporządzenie Komisji (UE) nr 16/2011 z 10 stycznia 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze dla systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt²⁰, mające na celu skuteczniejsze działanie systemu RASFF.

Obserwuje się również wzrost znaczenia „systemów jakości handlowej” produktów, o czym świadczy opublikowanie 8 grudnia 2010 r. propozycji zmian legislacyjnych Komisji Europejskiej w ramach tzw. pakietu jakości²¹.

¹⁸ Np. rozporządzenie z 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm, Dz. U. Nr 39, poz. 278; rozporządzenie z 11 marca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 39, poz. 218; rozporządzenie z 9 marca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2011 Nr 55, poz. 286; rozporządzenie z 31 maja 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 94, poz. 608; rozporządzenie z 18 marca 2010 r. w sprawie niektórych warunków produkcji ekologicznej, Dz. U. Nr 56, poz. 348 itd.

¹⁹ Dz. Urz. UE, L 97/20

²⁰ Dz. Urz. UE, L 2011.6.7. Z innych aktów warto wymienić np. rozporządzenie Komisji (WE) nr 1162/2009 z 30 listopada 2009 r. ustanawiające środki przejściowe do celów wykonania rozporządzeń (WE) nr 853/2004, (WE) nr 854/2004 oraz (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. Urz. UE, L. 2009.314.10.

²¹ D. Gadbin, *Wpływ prawa żywnościowego na prawo rolne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 37.

Ogromne znaczenie, z uwagi na kryzys, zyskało zagadnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Produktywność rolnictwa i zrównoważona produkcja stały się największymi wyzwaniami spójnej polityki rolnej i polityki rozwoju Unii Europejskiej²², a w aspekcie globalnym – „walka z ubóstwem i głodem”²³. Na tym tle na uwagę zasługuje działalność UE w zakresie poprawy funkcjonowania łańcucha dostaw żywności.

Zmieniało się również polskie prawo żywnościowe. Nowelizacji została poddana podstawowa w zakresie bezpieczeństwa żywności ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁴, a zmiany miały na celu dostosowanie polskiej regulacji do regulacji unijnej; nastąpiło uproszczenie niektórych przepisów dotyczących zasad prowadzenia działalności gospodarczej związanej z produkcją i obrotem żywnością, a także materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością. W celu pełnego wdrożenia dyrektywy Rady (WE) 2002/99 z 16 grudnia 2002 r. ustanawiającej przepisy sanitarne regulujące produkcję, przetwarzanie, dystrybucję oraz wprowadzanie produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi²⁵ uchwalona została także ustawa z 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego²⁶. Wiele szczegółowych zagadnień z zakresu prawa żywnościowego jest przedmiotem regulacji rozporządzeń wykonawczych.

2.4. Rolne prawo gruntowe i rolne prawo zagospodarowania przestrzennego

Prawo gruntowe w świetle regulacji unijnej ma charakter przede wszystkim ochronny, uwzględnia ono – używając obrazowego określenia – prawa ziemi. Funkcje ochronne pełni zasada wzajemnej zgodności, sto-

²² Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU2009 Report on Policy Coherence for Development SEC(2009) 1137 final

²³ KOM(2010) 159 wersja ostateczna, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Dwunasto-punktowy plan działań UE na rzecz milenijnych celów rozwoju, 21 kwietnia 2010 r.* {SEC(2010) 418} {SEC(2010) 419} {SEC(2010) 420} {SEC(2010) 421} {SEC(2010) 422}.

²⁴ Ustawa z 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz niektórych innych ustaw Dz. U. Nr 21, poz. 105.

²⁵ Dz. Urz. WE, L 18, z 23 stycznia 2003 r., s. 11; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 38, s. 124.

²⁶ Dz. U. Nr 81, poz. 528.

sowana zarówno w I, jak i w II filarze, a także wiele działań mieszczących się w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich. Przedmiotem ochrony są nie tylko grunty rolne, ale także grunty leśne (i lasy). Warte odnotowania są również wysiłki zmierzające do ochrony gleby oraz wód.

W prawie krajowym regulacja z zakresu prawa gruntowego obejmuje nie tylko wspomniany aspekt ochronny²⁷, ale także problematykę obrotu gruntami rolnymi. Z tego ostatniego zakresu warto wymienić ustawę z 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego²⁸, która wprowadza zasadę, że Agencji Nieruchomości Rolnej przysługuje prawo pierwokupu oraz nabycia dopiero w przypadku przeniesienia własności nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha. Istotne znaczenie z punktu widzenia rolników jako nabywców państwowych gruntów rolnych ma też rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 lutego 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów²⁹.

W zakresie planowania przestrzennego przygotowywane są gruntowne zmiany. Został już opracowany projekt zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. W dniu 13 września 2010 r. projekt ustawy został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów.

2.5. Rolne prawo podatkowe (fiskalne)

System podatkowy regulowany jest przede wszystkim przez przepisy prawa krajowego (wyjątkiem są np. ogólne zasady dotyczące VAT, zawarte m.in. w dyrektywie 2006/112/WE Rady z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej). Jeżeli chodzi o regulacje polskie, wymienić należy zwłaszcza ustawę z 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług³⁰. Uprościła ona zasady przechodzenia przez tzw. rolnika ryczałtowego na system rozliczania według zasad ogólnych rozliczania VAT. Od 1 kwietnia 2011 r. rolnik ryczałtowy w celu przejścia na zasady ogólne dokonuje tylko zgło-

²⁷ Np. ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. 2004, Nr 129, poz. 1266 ze zm.

²⁸ Dz. U. Nr 110, poz. 725.

²⁹ Dz. U. Nr 29, poz. 151.

³⁰ Dz. U. Nr 64, poz. 332.

szenia rejestracyjnego. Nie jest ono uzależnione od spełniania jakichś dodatkowych warunków. Trwają prace nad wypracowaniem nowych zasad opodatkowania działalności rolniczej.

2.6. Rolne prawo socjalne

1 października 2009 r. weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników³¹, która wprowadziła między innymi zróżnicowanie wysokości składek na ubezpieczenie rolnicze w zależności od powierzchni gospodarstwa rolnego. Przedmiotem dyskusji jest nowy model ubezpieczenia społecznego rolników, w tym zasad ich finansowania. Zmiany w pewnym zakresie wymusza wyrok Trybunału Konstytucyjnego (o czym dalej). Trudno nie zgodzić się z argumentacją Trybunału, że finansowanie w całości z budżetu państwa ubezpieczenia zdrowotnego rolników, bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów, niezgodne jest z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi³².

2.7. Pozostałe dziedziny prawa rolnego

Z innych dziedzin prawa rolnego warto wskazać na rozwój tzw. prawa rolno-przemysłowego (wyrażenie prof. J. Hudaulta) w zakresie korzystania z odnawialnych źródeł energii, a zwłaszcza z biogazu rolniczego. Ogólna definicja tego surowca znajduje się w dyrektywie nr 2009/28 WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych³³, a w prawie polskim – w ustawie z 8 stycznia 2010 r. zmieniającej ustawę – Prawo energetyczne, według której jest nim „paliwo gazowe otrzymywane z surowców rolniczych, produktów ubocznych rolnictwa, płynnych lub stałych odchodów zwierzęcych, produktów ubocznych lub pozostałości przemysłu rolno-spożywczego lub biomasy leśnej w procesie fermentacji metanowej”³⁴.

³¹ Dz. U. Nr 79, poz. 667.

³² E. Kremer, *Przegląd orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.

³³ Załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy nr 2001/77/WE oraz nr 2003/30/WE, Dz. Urz. UE, L 140, z 5 czerwca 2009 r., s. 49.

³⁴ Ustawa z 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 21, poz. 104.

Warunki gospodarowania w polskim rolnictwie sprzyjają rozwojowi produkcji i wykorzystania biogazu, zapewniając mu odpowiednią bazę surowcową. Zasadnie można twierdzić, że rozwój sektora odnawialnych źródeł energii w Polsce może opierać się na wykorzystaniu biomasy pochodzenia rolniczego. W programie resortu gospodarki „Innowacyjna gospodarka – rolnictwo energetyczne” wytyczono ambitny plan wybudowania do 2020 r. co najmniej jednej biogazowni w każdej polskiej gminie³⁵.

3. Ocena rozwoju prawa rolnego

3.1. Uwagi ogólne

Rozważając rozwój prawa rolnego z punktu widzenia sukcesów i porażek, należy zauważyć, że w omawianym okresie ujawniły się i jedne i drugie. Stwierdzone niedomagania (z różnego punktu widzenia) regulacji prawnej artykułującej mechanizmy i instrumenty realizacji Wspólnej Polityki Rolnej uzasadniały dokonane już zmiany regulacji prawnej, co jest pewnym sukcesem lub wpłynęły na określenie kierunków rozwoju WPR po 2013 r., co również można traktować w kategorii sukcesu. Gdy chodzi natomiast o aspekt międzynarodowy, w takich też kategoriach wypada rozpatrywać uznanie za zasadnicze wyzwanie negocjacyjne dla Unii Europejskiej skuteczne połączenie spraw handlowych i pozahandlowych, a także docenienie w skali globalnej (i w samej Unii) kwestii bezpieczeństwa żywnościowego.

Potrzeba zapewnienia odpowiedniej ilości żywności i to o określonych cechach uzasadnia rozstrzygnięcie sformułowanej przez prof. Luigię Costato alternatywy, czy wspierać rolnictwo w warunkach ograniczania produkcji, przy poszanowaniu środowiska i bezpieczeństwa żywności, czy wspierać rolnictwo poprzez rozwój produkcji rolnej, szanując środowisko i bezpieczeństwo żywności³⁶. Wybór drugiego członu tej alternatywy jest oczywisty, choć należy doń dodać – w warunkach zwiększonej konkurencyjności w celu sprostania wyzwaniom dalszej liberalizacji rynków rolnych. Słuszne – na tym tle – jest odwoływanie się do wielofunkcyjności rolnictwa, a także do kategorii dóbr publicznych, aczkolwiek ta ostatnia kategoria wymaga jeszcze bliższego dookreślenia w regulacjach prawnych.

³⁵ Bliżej zob. K. Błażejewska, *Prawne aspekty produkcji i wykorzystywania biogazu rolniczego w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 97 i n.

³⁶ L. Costato, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 4, s. 451.

3.2. Szczególne sukcesy w rozwoju prawa rolnego

W szczególności za sukces należy uznać:

– przyjęcie dopłat bezpośrednich za podstawowy instrument wsparcia rolnictwa unijnego, służący zarówno wspieraniu dochodów rolniczych, jak i kreowaniu dóbr publicznych. Dlatego zasadne jest projektowane pozostawienie płatności bezpośrednich po 2013 r., co nie tylko nie wyklucza, ale wręcz zakłada przeprowadzenie zmian tego instrumentu WPR. Za pozytywne należy uznać doskonalenie płatności bezpośrednich (oddzielenie płatności od produkcji, mechanizm modulacji, uzależnienie przyznania płatności od wypełnienia zasady współzależności itd., a także prognozowane ich utrzymanie po 2013 r., co nie oznacza pozostawienia ich bez koniecznych modyfikacji³⁷;

– słuszne jest pozostawienie znacznych środków do dyspozycji organów państw członkowskich, co widać zwłaszcza na tle realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich (polityka ta daje możliwość realizowania wielu działań wspierających zarówno samo rolnictwo, jak i jego otoczenie). Jednakże ta postać nacjonalizacji WPR, umożliwiająca dostosowanie środków do lokalnych potrzeb, nie oznacza zgody na renacjonalizację WPR, utratę przez tę politykę charakteru wspólnotowego;

– widoczna w ostatnich latach niestabilność rynków rolnych, wahania cen itd., stanowią dobre uzasadnienie zachowania w przyszłości odpowiednich instrumentów interwencji rynkowej, stanowiących tzw. siatkę bezpieczeństwa, a także wdrożenia nowych instrumentów zarządzania ryzykiem i łagodzenia skutków tych fluktuacji.

3.3. Szczególne porażki w rozwoju prawa rolnego

Za porażkę, czy wyraźną słabość unijnego prawa rolnego, należałoby uznać w szczególności (także z punktu widzenia Polski):

– nieosiągnięcie jednego z podstawowych celów WPR, mianowicie zapewnienia odpowiednich dochodów w rolnictwie, w tym nierównomiernego rozłożenia zysku w ramach łańcucha dostaw żywności ze „szkodą” dla rolników³⁸;

³⁷ W Polsce postuluje się zrównanie płatności dla gospodarstw w różnych państwach i odejście od modelu historycznego. Tak A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*, Warszawa 2011, s. 254.

³⁸ Dała temu np. wyraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw

– duże zróżnicowanie wsparcia rolników w poszczególnych państwach członkowskich, z wyraźnym preferowaniem państw Europy Zachodniej. Już samo rozporządzenie UE nr 73/2007 daje możliwość państwom członkowskim wyznaczenia kryteriów szczególnej sytuacji rolników uprawniającej do otrzymania płatności, jak i zasady naliczania płatności, co doprowadziło do zróżnicowania sytuacji rolników w zależności od uwarunkowań społecznych i strukturalnych krajów, w których prowadzi swą działalność³⁹. Negatywnie należy dziś ocenić różnice wynikające z poziomu wsparcia rolników w poszczególnych krajach członkowskich w przeszłości⁴⁰.

4. Nowe i istniejące już tendencje rozwoju prawa rolnego

W zakresie ewolucji prawa rolnego można wskazać kilka ogólnych prawidłowości – tendencji rozwoju. Odnoszą się one z reguły do treści regulacji prawnych, ale także do sposobu oddziaływania prawnego. Większość z nich została już w literaturze odnotowana, niektóre wydają się dopiero zarysowywać. Zasadne również dzisiaj są twierdzenia o rozszerzaniu się materialnych regulacji dotyczących rolnictwa, jego wzrastającej złożoności⁴¹, internacjonalizacji, europeizacji i ekologiczacji⁴², czy również o ekspansji, publicyzacji i instytucjonalizacji⁴³.

żywności w Europie (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0302+0+DOC+XML+V0//PL>). Wspomnieć również warto także o rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie podwyżek cen żywności z 9 lutego 2011 r., (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2011-0116&language=PL>) oraz o decyzji Komisji z 30 lipca 2010 r. ustanawiającej Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności, Dz. Urz. UE, C 2010.210.4.

³⁹ Widać to na przykładzie wyroku Trybunału z 2009 r. w sprawie C-499/08 dotyczącej holenderskiego hodowcy owiec G. Elberstena. Zob. D. Gadbin, *Chasse ouverte aux petits DPU: pouqui?*, „Revue de Droit Rural” 2010, nr 381, s. 1-2.

⁴⁰ W sierpniu 2009 r. Polska zaskarżyła także decyzję Komisji 2009/444/WE w przedmiocie wysokości kwot przyznawanych państwom członkowskich ze środków uzyskanych z modulacji, zarzucając Komisji naruszenie zasady stosowania obiektywnych kryteriów, hierarchii norm prawnych i niedyskryminacji – Sprawa T-333/09: skarga wniesiona 20 sierpnia 2009 r. – Polska przeciwko Komisji, Dz. Urz. UE, C 267, z 7 listopada 2009 r.

⁴¹ Por. A. Luna Serrano, *El sentido de evolución del derecho agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, z. 4, s. 786.

⁴² R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht. Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum*, Wien – New York 2005, s. 250 i n.

⁴³ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, s. 127.

Z występujących obecnie tendencji rozwoju prawa rolnego warto odnotować zwłaszcza:

– dalszą ekspansję prawa rolnego. Ustawodawca unijny, a także krajowy obejmuje regulacją prawną coraz to nowe stosunki społeczne w rolnictwie bądź z rolnictwem tylko powiązane. Może o tym świadczyć choćby coraz szersze obejmowanie przez unijne prawo rolne problematyki tzw. klimatycznych wyzwań WPR;

– dalszą ekologizację prawa rolnego. Ustawodawca unijny i krajowy starają się ograniczać szkodliwe oddziaływanie rolnictwa na środowisko, a także – poprzez działalność rolniczą – wpływać pozytywnie na jego stan. Ta funkcja „środowiskowa” prawa rolnego rysuje się bardzo wyraźnie, skoro wymogi środowiskowe – w ramach wielofunkcyjnego ujmowania rolnictwa – zostały włączone do zadań tego sektora gospodarki; współkształtują one warunki wykonywania działalności rolniczej i stanowią jeden z parametrów jej oceny (np. zasada *cross compliance* stosowana w zakresie I i II filaru WPR);

– dalszą „ruralizację” prawa rolnego. Prawo to obejmuje stosunki rolnictwa z terytorium i w ten sposób łączy aspekt środowiskowy i żywnościowy. Obszar wiejski integruje wiele celów WPR, rozbudowany krąg podmiotów, zespół instrumentów, jak też wiele „modeli” rolnictwa.

Z kolei, patrząc na rozwój prawa rolnego z punktu widzenia sposobu oddziaływania prawnego, wypada zwrócić uwagę na dwie tendencje:

– coraz bardziej „regulacyjny”, a nie interwencyjny charakter regulacji unijnego prawa rolnego. Prawo to jest bardziej uporządkowane, a jego zasadnicze dziedziny objęte są aktami prawnymi o szerokim zakresie regulacji, zawierającymi definicje wprowadzanych pojęć, determinującymi rozwiązania prawne zawarte w aktach wykonawczych (np. rozporządzenie nr 73/2007 wraz z zespołem wydanych w ostatnim czasie aktów wykonawczych);

– realizację wielu działań WPR w ramach tzw. kontraktualizacji (termin występujący w literaturze włoskiej i francuskiej, przeniesiony także do nauki polskiej). Mimo widocznej publicyzacji prawa rolnego (w prawie rolnym dominują regulacje prawne o charakterze publicznoprawnym), rośnie znaczenie umów jako instrumentu realizacji celów wyznaczonych administracji rolnictwa. Zjawisko to występuje nie tylko – tradycyjnie – w sferze polityki rynkowej (umowy dotyczące wytwarzania i zbytu produktów rolnych), ale przede wszystkim w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Właśnie wzrost znaczenia umów w działaniach pomocowych na rzecz rozwoju tych obszarów jest najlepszym przykładem obrazującym rolę kontraktualizacji w prawie rolnym.

Natomiast z pewnych nowości w zakresie rozwoju prawa rolnego warto odnotować dwie refleksje:

– wzrost popytu na żywność w skali globalnej, niestabilność rynków rolnych, zmiany cen itd. powodują, że problem bezpieczeństwa żywnościowego staje się problemem zasadniczym, a zatem może w przyszłości wzrosnąć znaczenie tych regulacji prawnych, które będą odnoszone do samej produkcji rolnej, obok dotychczasowego zainteresowania ustawodawcy europejskiego kwestiami bezpieczeństwa żywności oraz rozwoju obszarów wiejskich. Widać to już dziś na tle wspomnianej wcześniej rezolucji Parlamentu Europejskiego z 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników;

– natomiast zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego będzie realizowane nie w ramach ograniczania produkcji, ale zapewnienia jej wzrostu w warunkach poszanowania środowiska i bezpieczeństwa żywności, z jednoczesnym zapewnieniem konkurencyjności produktom unijnym. W odpowiedzi na globalizację wzrośnie znaczenie produktów tzw. wysokiej jakości.

5. Wpływ prawodawstwa międzynarodowego i europejskiego na rozwój prawa rolnego

Legislacja europejska, uwzględniająca uwarunkowania międzynarodowe (legislację międzynarodową), wywiera zasadniczy wpływ na rozwój współczesnego prawa rolnego.

Po pierwsze, motywy uzasadniające ingerencję ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolne, determinujące i legitymizujące działania ochronne oraz wspierające rozwój tego działu gospodarki, uległy wzmocnieniu. Potrzeba prowadzenia polityki rolnej i wprowadzania specjalnego czy nawet szczególnego ustawodawstwa uzasadniana jest nie tylko interesem samego rolnictwa, ale przede wszystkim względami społecznymi, wynikającymi z wielości funkcji, które przypisywane są współcześnie temu działowi gospodarki. Jeśli nawet wielofunkcyjność rolnictwa nie znalazła dotychczas należytego wyrazu w ustawodawstwie⁴⁴, to i tak doskonale spełnia swą rolę jako czynnik rozwoju regulacji dotyczących rolnictwa, choć w sferach znacznie odbiegających od tradycyjnego prawa rolnego. Taką też rolę pełni odwołanie się do funkcji rolnictwa jako

⁴⁴ Por. opinię L. Bodiguela co do ujmowania wielofunkcyjności rolnictwa w prawie wspólnotowym i w prawie francuskim – *La multifonctionnalité de l'agriculture: un concept d'avenir?*, „Revue de Droit Rural” 2008, nr 365, s. 35 i n.

„dostarczyciela” różnych dóbr publicznych (w tym ochrony klimatu), których podaży nie można zagwarantować jedynie poprzez rynek.

Po drugie, wzmocnienie motywów uzasadniających ingerencje ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolnictwa uzasadnia twierdzenie o dalszym rozwoju odrębnego ustawodawstwa rolnego. Nie oznacza to, że regulacja prawna obejmować będzie w jednakowym stopniu różne aspekty tego sektora gospodarki. Zróżnicowanie intensywności jurydykacji poszczególnych dziedzin rolnictwa czy z rolnictwem tylko powiązanych jest już dziś widoczne i z pewnością nie ulegnie osłabieniu w przyszłości. Można by tu wymienić regulacje dotyczące zwłaszcza rynków rolnych, obszarów wiejskich, ochrony środowiska w rolnictwie czy problematyki bezpieczeństwa i jakości żywności.

Warto przy tej okazji zaznaczyć, że rozwój legislacji rolnej czyni stale aktualną kwestię wyodrębnienia i kształtu prawa rolnego. Chodzi tu też o wypracowanie takiej koncepcji, która by najlepiej – także w przyszłości – służyła zachowaniu jego tożsamości, a która jednocześnie obejmowałaby odpowiednio szeroki, obecny i przyszły, zakres stosunków społecznych w sferze rolnictwa, czy tylko z rolnictwem powiązanych. Musi ona mieć „siłę przyciągania”, jednoczenia, regulacji prawnych dotyczących owych stosunków. Oczywiście jest, że nie można jej sprowadzić tylko do samego etapu wytwarzania produktów rolnych, skoro obecne prawo rolne już dawno wyszło poza tak określony przedmiot regulacji, a jednocześnie nie może ona tego etapu pomijać, skoro przesądza on o wyżywieniu ludności, bez niego nie byłoby dalszych etapów prowadzących do zaspokojenia potrzeb wyżywieniowych społeczeństwa⁴⁵.

6. Wpływ międzynarodowego i europejskiego orzecznictwa na rozwój prawa rolnego

Uwagi na temat wpływu europejskiego orzecznictwa na rozwój prawa rolnego warto pokazać na przykładzie postępowań z bezpośrednim udziałem Polski lub pośrednio dotyczących interesów polskiego sektora rolnego.

Ważny, także z punktu widzenia Polski, jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z listopada 2010 r. odnoszący się do obowiązku państw członkowskich w zakresie udostępniania informacji o beneficjentach europejskich funduszy rolnych. TSUE orzekł, że publikacja

⁴⁵ Bliżej w artykułach R. Budzinowskiego, *Przyszłość prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, oraz *Jeszcze o przyszłości prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.

danych osób fizycznych bez podania informacji o okresie pobierania dotacji i ich wysokości narusza zasadę proporcjonalności i sprzeczne jest przepisami o ochronie danych osobowych⁴⁶. Od tej pory wykaz beneficjentów WPR może zawierać tylko dane dotyczące osób prawnych.

W lipcu 2009 r. oraz w grudniu 2010 r. zapadły dwa kluczowe dla polskiego sektora rolnego wyroki TSUE (do grudnia 2009 r. – ETS) odnoszące się do uwalniania do środowiska organizmów modyfikowanych genetycznie (GMO). Pierwszy z nich dotyczy sprawy C-165/07⁴⁷, w której ETS podtrzymał zarzut Komisji Europejskiej, zgodnie z którym Polska, zakazując swobodnego obrotu materiałem siewnym odmian zmodyfikowanych genetycznie oraz wpisania odmian zmodyfikowanych genetycznie do krajowego rejestru odmian, uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy dyrektywy 2001/18/WE w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie⁴⁸ oraz dyrektywy 2002/53/WE w sprawie wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych⁴⁹. ETS nie uznał wówczas argumentacji strony polskiej, która powoływała się na zasadę ostrożności, zagrożenie różnorodności biologicznej oraz kwestie etyczne i religijne, w tym zwłaszcza brak poparcia polskiej opinii publicznej dla wprowadzania upraw GMO do krajowego rolnictwa.

W grudniu 2010 r., wyrokiem w sprawie T-69/08⁵⁰, TSUE uchylił decyzję Komisji Europejskiej⁵¹ stwierdzającą nieważność tych przepisów

⁴⁶ Sprawy połączone C-92/09 i C-93/09: wyrok Trybunału (wielka izba) z 9 listopada 2010 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Wiesbaden – Niemcy) – Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09), Hartmut Eifert (C-93/09) przeciwko Land Hessen Dz. Urz. UE, C 13, z 15 stycznia 2011. Chodzi przepisy dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz. Urz. UE, L 281, z 23 listopada 1995 r. oraz Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 83, z 30 marca 2010 r.

⁴⁷ Sprawa C-165/07: Wyrok Trybunału (druga izba) z 16 lipca 2009 r. – Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. Urz. UE, C 220, z 12 września 2009 r.

⁴⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG, Dz. Urz. UE, L 106 z 17 kwietnia 2001 r.

⁴⁹ Dyrektywa Rady 2002/53/WE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych, Dz. Urz. UE, L 193, z 20 lipca 2002 r.

⁵⁰ Wyrok Sądu (ósma izba) z 9 grudnia 2010 r., Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Europejskiej. Sprawa T-69/08, Dz. Urz. C 92, z 12 kwietnia 2008 r.

⁵¹ Decyzja Komisji 2008/62/WE z 12 października 2007 r. dotycząca art. 111 i 172 polskiego projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, zgłoszonego

polskiego projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, które stanowiłyby naruszenie zobowiązań wynikających z wspomnianej dyrektywy 2001/18/WE. Polski projekt ustawy zakładał bowiem wprowadzenie ograniczeń w postaci uzależnienia uwolnienia GMO do środowiska od zgody właścicieli działek sąsiadujących z terenem, na którym wprowadzone zostać miałyby takie organizmy, oraz od postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. TSUE unieważnił decyzję Komisji z powodów formalnych, wyrok ten wpłynął jednak na prace polskich komisji sejmowych od dwóch lat przygotowujących projekt ustawy o GMO, które starają się sformułować przepisy w taki sposób, by nie dopuścić do ponownego zaskarżenia jej przez Komisję Europejską.

Polska występuje również jako strona wnosząca skargi do TSUE, o czym świadczą dwie skargi (z grudnia 2009 r. oraz z maja 2010 r.)⁵² dotyczące decyzji Komisji Europejskiej⁵³ wyłączających niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z finansowania z europejskich funduszy rolnych (w przypadku Polski łącznie chodziło o sumę ok. 347 mln zł). Komisja ograniczyła dotacje ze względu na naruszenie przepisów przez Polskę w latach 2005-2007. Polska zaprzeczyła, jakoby uchybienia te miały miejsce, a w przypadku mniejszych naruszeń powołała się na zasadę proporcjonalności, która w tym przypadku wykluczyłaby stosowanie tak dotkliwych dla Polski sankcji. Przy tej okazji polski resort rolnictwa zobowiązał się, że od 2009 r. do wyliczenia powierzchni uprawnionej do płatności stosowana będzie wyłącznie powierzchnia ewidencyjno-gospodarcza wyznaczana przez Agencję na podstawie pomiaru powierzchni użytkowanej rolniczo na obrazie ortofotomapy, a dane z urzędowego rejestru ewidencji gruntów będą wykorzystywane jedynie z zakresu identyfikacji i lokalizacji przestrzennej działki rolnej⁵⁴.

przez Rzeczpospolitą Polską zgodnie z art. 95 ust. 5 Traktatu WE jako odstępstwo od przepisów dyrektywy 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie, Dz. Urz. UE, L 16, z 19 stycznia 2008 r.

⁵² Sprawa T-486/09: Skarga wniesiona 4 grudnia 2009 r. – Polska przeciwko Komisji, Dz. Urz. UE, C 51, z 27 lutego 2010 r. oraz sprawa T-241/10, skarga wniesiona 24 maja 2010 r. – Polska przeciwko Komisji, Dz. Urz. UE, C 209, z 31 lipca 2010 r.

⁵³ Decyzja Komisji 2009/721/WE z 24 września 2009 r. wyłączająca z finansowania wspólnotowego niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE, L 257, z 30 września 2009 r.

⁵⁴ A. Wrutniak, *ARiMR weryfikuje powierzchnie działek rolnych*, „Rolnik Dzierżawca” z 2 listopada 2009 r.

Istotną rolę w rozwoju prawa rolnego mogą też odegrać orzeczenia TSUE wydane w trybie prejudycjalnym⁵⁵, o ile wyłączy się przewlekłość postępowania. W sumie przewlekłość postępowania wydaje się najpoważniejszą wadą orzecznictwa europejskiego, zważywszy na szybkie zmiany legislacyjne w obszarze rolnictwa.

7. Wpływ polskiej legislacji na rozwój prawa rolnego

Oceniając wpływ polskiej legislacji na rozwój prawa rolnego należy zwrócić uwagę na trzy kwestie:

– po pierwsze, decydujący wpływ na rozwój polskiego ustawodawstwa wywiera prawo unijne. Ów wpływ zaznaczył się już w okresie dostosowawczym (przed uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej), a pogłębił w okresie członkostwa. Można więc powiedzieć, że motorem rozwoju legislacji rolnej w naszym kraju jest unijne prawo rolne, które – w ramach regulacji dotyczących rolnictwa – zajmuje pozycję dominującą (pod względem przedmiotu regulacji oraz liczby aktów prawnych). W konsekwencji prawo rolne rozwija się intensywnie w tych dziedzinach, które objęte są Wspólną Polityką Rolną. Wyraża się w tym europeizacja polskiego prawa rolnego, a jednocześnie temu prawu można przypisać wspomniane wcześniej tendencje rozwoju;

– po drugie, w obszarach legislacji nieobjętych Wspólną Polityką Rolną nie występuje charakterystyczna dla prawa unijnego dynamika rozwoju. Zmiany ustawodawcze w rolnym prawie krajowym, wcześniej wspomniane, są raczej nieliczne. Trwają natomiast dyskusje i prace legislacyjne nad wypracowaniem koncepcji nowych regulacji dotyczących rolnictwa (np. w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników czy opodatkowania rolnictwa istotna rola w podejmowaniu tych prac przypada orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego). W każdym razie w polskim prawie rolnym brakuje aktów prawnych o szerokim zakresie regulacji, które pełniłyby istotną rolę w zakresie ukierunkowania rozwoju czy modernizacji rolnictwa (jak we Francji czy we Włoszech);

– po trzecie, wprowadzie ustawa jest podstawowym źródłem prawa również w zakresie prawa rolnego, ale w praktyce ogromną rolę pełnią

⁵⁵ Sprawa C-180/10: Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Naczelnego Sąd Administracyjny (Rzeczpospolita Polska) 9 kwietnia 2010 r. – Jarosław Słaby przeciwko Ministrowi Finansów, Dz. Urz. UE, C 179, z 3 lipca 2010 r. Do tej pory wydana została jedynie opinia Rzecznika Generalnego.

akty wykonawcze, to jest rozporządzenia, w tym zwłaszcza rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (w jednym tylko roku 2010 było ich kilkadziesiąt). Zapewne reagowanie w tej formie legislacyjnej na występujące potrzeby jest łatwiejsze, nie wymaga skomplikowanej procedury legislacyjnej (to zjawisko występuje też w innych państwach, np. we Francji⁵⁶), ale nie zapewnia jasności prawa i nie ułatwia jego stosowania.

8. Wpływ polskiego orzecznictwa na rozwój prawa rolnego

Ocenę roli orzecznictwa krajowego w kształtowaniu prawa rolnego warto poprzedzić dwoma uwagami wyjaśniającymi. Po pierwsze, orzeczenia sądowe nie należą – w świetle Konstytucji RP – do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Po drugie, w Polsce nie istnieją odrębne trybunały (sądy) w sprawach rolnych ani nie występuje odrębny proces rolny. Jednakże nie można odmówić orzecznictwu w sprawach rolnych wpływu na rozwój prawa rolnego, w tym na politykę stanowienia i na kształt obowiązującego prawa. W badanym okresie orzeczenia „rolne” były dosyć liczne, wydane przez różne organy: Sąd Najwyższy, sądy administracyjne (w tym Naczelny Sąd Administracyjny) oraz Trybunał Konstytucyjny. To zróżnicowanie organów orzekających znalazło również wyraz w zróżnicowaniu materii będącej „przedmiotem orzekania oraz skutków orzeczeń.

Przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego były przede wszystkim sprawy, które można by zaliczyć do tradycyjnego prawa rolnego, związane z kształtowaniem stosunków własnościowych w rolnictwie i ustroju rolnego, zwłaszcza z obrotem nieruchomości rolnymi, z ubezpieczeniem społecznym rolników czy gospodarowaniem nieruchomości rolnymi Skarbu Państwa⁵⁷. Tezy orzeczeń mają olbrzymie znaczenie z punktu widzenia przede wszystkim stosowania prawa, wyjaśniają i usuwają wątpliwości interpretacyjne, służą ujednoczeniu praktyki.

Szczególne role w kształtowaniu prawa rolnego przypada sądom administracyjnym. Realizują one funkcje kontrolne nie tylko nad działalnością

⁵⁶ O czym pisze J. Foyer, *Le droit rural: nouveaux horizons*, „Revue de Droit Rural” 2010, nr 384, s. 1-2.

⁵⁷ Zob. orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawach rolnych: D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Tezy orzeczeń w sprawach rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1; Z. Truskiewicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1; D. Łobos-Kotowska, *Tezy orzeczeń w sprawach rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.

organów administracji publicznej – z punktu widzenia zgodności z prawem, ale sprawują również kontrolę obowiązującego porządku prawnego z punktu widzenia zgodności z ustawami i zasadami konstytucyjnymi, kierując pytania do Trybunału Konstytucyjnego albo odmawiając stosowania aktu wykonawczego w przypadku jego niezgodności z ustawą⁵⁸. Orzeczenia sądów administracyjnych zapadają nie tylko w sprawach regulowanych w ramach krajowego porządku prawnego, ale zwłaszcza w sprawach realizacji mechanizmów WPR. Stosowanie prawa w tym zakresie budzi najczęściej wątpliwości, wynikających z częstych zmian samej regulacji, jej niejasności czy niespójności. Wydane przez te sądy orzeczenia zawierają ocenę obowiązującego prawa, dzięki czemu przyczyniają się do jego zmiany i ulepszenia.

Wreszcie istotną rolę w rozwoju prawa rolnego spełnia orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który orzeka o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, a więc decyduje o kształcie ustawodawstwa, mając na uwadze standardy wyznaczone przez ustawę zasadniczą. Obok orzeczeń dotyczących już historycznego stanu prawnego (aktów prawnych z okresu realizacji reformy rolnej, lata 1944-1958), występują orzeczenia związane z obowiązującą regulacją⁵⁹, w tym też dotyczące wdrażania prawa unijnego do polskiego porządku prawnego (tj. roli rozporządzenia jako aktu wykonawczego w stosunku do ustawy) Wymuszają one na ustawodawcy (jak w podanym wcześniej przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników) poszukiwanie nowych rozwiązań⁶⁰. Można więc powiedzieć, że wpływają one w sposób istotny na rozwój prawa rolnego w Polsce.

9. Oczekiwania i obawy Polski w odniesieniu do zniesienia kwot mlecznych w 2015 r.

Mleczarstwo stanowi jeden z podstawowych działów polskiego rolnictwa, a produkcja mleka jest źródłem utrzymania i regularnych comiesięcznych dochodów wielu producentów rolnych. Od chwili uzyskania

⁵⁸ Por. E. Kremer, *Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Iuridica Agraria” 2009. t. VII.

⁵⁹ Dla przykładu, w wyroku z 18 marca 2010 r. (K 8/08) TK stwierdził, że art. 29 ust. 5 ustawy 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, przewidujący prawo odkupu, jest niezgodny z przepisami Konstytucji.

⁶⁰ Zob. zwłaszcza E. Kremer, op. cit.

przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej występuje zjawisko zmniejszania pogłowia krów i produkcji mleka. Zmniejsza się również liczba producentów mleka, w szczególności utrzymujących mniej niż 9 krów⁶¹. Do roku kwotowego 2010/2011 polscy rolnicy mogli korzystać z instytucji rekompensaty za zrzeczenie się indywidualnej kwoty mlecznej⁶².

Mleczarstwo jest skomplikowanym sektorem gospodarki, w którym trudno jest – z wielu względów – przewidzieć możliwe skutki zniesienia w 2015 r. kwot mlecznych. Zapewne będą to nie tylko skutki pozytywne, ale także negatywne, a z przeciwdziałaniem czy łagodzeniem tych ostatnich łączą się pewne oczekiwania, także Polski, na wprowadzenie działań osłonowych (dostosowawczych).

Do pozytywnych skutków można by zaliczyć większe możliwości rozwoju dla producentów rolnych rozpoczynających prowadzenie hodowli bydła mlecznego rozszerzających działalność w tym zakresie. Dla przetwórców mleka likwidacja kwot stanowi szansę na zwiększenie podaży surowca, skali produkcji i ewentualnie możliwości eksportowych. Może ona doprowadzić do wzrostu efektywności omawianego sektora w skali kraju oraz większej konkurencyjności. Wzrost produkcji spowoduje zwiększenie dochodów producentów rolnych i przetwórców mleka. Jednocześnie zniesienie kwot obniży koszty funkcjonowania tego rynku.

Te prognozowane aspekty pozytywne nie przesłaniają wszakże negatywnych skutków, które mogą wystąpić po zniesieniu kwot mlecznych. Ulegnie zwiększeniu niepewność zbytu mleka przez producentów rolnych, zarówno w aspekcie ilościowym, jak i cenowym. Początkowy wzrost produkcji mleka może spowodować spadek cen, co w rezultacie doprowadzi właśnie do likwidacji niektórych stad hodowlanych. Wznowienie produkcji mleka łączy się z wysokimi kosztami inwestycyjnymi i jest długotrwałe. Takie działanie może doprowadzić do destabilizacji produkcji i braku bezpieczeństwa ilościowego na rynku mleka. Może też wystąpić pogłębienie różnic rozwojowych pomiędzy regionami⁶³, a w niektórych regionach przyniesie wzrost bezrobocia (i to w regionach już dziś ze względu na warunki naturalne rolniczo upośledzonych). Likwidacja kwot mlecznych będzie zapewne bardziej dotkliwa dla małych

⁶¹ Ibidem.

⁶² Została ona zniesiona ustawą z 24 czerwca 2010 r. o organizacji rynku mleka i przetwórców mlecznych, Dz. U. Nr 148, poz. 990.

gospodarstw rolnych. Więksi producenci rolni będą zabiegać o zwiększenie skali produkcji mleka i obniżenie kosztów, mając szansę na wyższy dochód.

Dlatego formułowane są w Polsce pewne oczekiwania w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom likwidacji kwot mlecznych. Postuluje się, aby wprowadzić inny mechanizm, np. fundusz restrukturyzacyjny jako instrument ułatwiający dostosowanie się do likwidowanych kwot mlecznych, który dawałby gwarancję stabilnego poziomu cen dla producentów mleka. Likwidacji systemu kwot mlecznych powinno towarzyszyć zagwarantowanie specjalnych środków dostosowawczych i osłonowych mających na celu zmniejszenie negatywnego wpływu liberalizacji systemu, zwłaszcza w regionach szczególnie narażonych na ujemne skutki.

Zniesienie kwot mlecznych powinno być poprzedzone bardzo rzetelnymi analizami także na szczeblu Unii, która też powinna przedstawić jasne reguły interwencji na tym rynku po zniesieniu kwot, funkcjonujące jako siatka bezpieczeństwa⁶⁴.

10. Podsumowanie

Rozwój prawa rolnego w ostatnich latach zdeterminowany był, co podniesiono w rozważaniach, zarówno przez czynniki o znaczeniu międzynarodowym, jak też regionalnym i lokalnym. Wprawdzie nie zostały wydane akty unijnego prawa rolnego na miarę tzw. europejskich „kodeksów” rolnictwa, ale podejmowane były liczne próby określenia przyszłej polityki rolnej, zwieńczone opublikowaniem 12 października 2011 r. pakietu propozycji legislacyjnych.

Rozważając rozwój prawa rolnego z punktu widzenia sukcesów i porażek, należy zauważyć, że w omawianym okresie ujawniły się i jedne i drugie. Stwierdzone niedomagania (z różnego punktu widzenia) regulacji prawnej artykułującej mechanizmy i instrumenty realizacji WPR uzasadniały dokonane już zmiany regulacji prawnej, co jest pewnym sukcesem, lub wpłynęły na określenie kierunków rozwoju WPR po 2013 r., co również można traktować w kategorii sukcesu. Z kolei za porażkę, także

⁶³ A. Baer-Nawrocka, E. Kiryluk-Dryjska, *Konsekwencje zniesienia kwot mlecznych dla polskiego rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2010, nr 2, s. 72.

⁶⁴ Zob. np. propozycje zawarte w opinii Komitetu Regionów „Pakiet mleczny”, 90 sesja plenarna 11-12 maja 2011 r.

z punktu widzenia Polski, należy uważać przede wszystkim nieosiągnięcie jednego z podstawowych celów WPR, mianowicie zapewnienia odpowiednich dochodów w rolnictwie, jak również zbyt duże zróżnicowanie wsparcia rolników w poszczególnych państwach członkowskich.

Gdy chodzi o tendencje rozwoju prawa rolnego, zasadne również dzisiaj są twierdzenia o rozszerzaniu się materialnych regulacji dotyczących rolnictwa, jego ekspansji, internacjonalizacji, europeizacji, ruralizacji i ekologiczacji. Jednocześnie unijne prawo rolne ma coraz bardziej charakter regulacyjny, a nie interwencyjny. Legislacja europejska, uwzględniająca uwarunkowania międzynarodowe (legislację międzynarodową), wywiera zasadniczy wpływ na rozwój współczesnego prawa rolnego. Uległy wzmocnieniu motywy uzasadniające ingerencję ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolnictwa, determinujące i legitymizujące działania ochronne oraz wspierające rozwój tego działu gospodarki. Uzasadnia to twierdzenie o dalszym rozwoju odrębnego ustawodawstwa rolnego.

Prawo rolne w Polsce rozwija się intensywnie w tych dziedzinach, które objęte są Wspólną Polityką Rolną. Wyraża się w tym europeizacja polskiego prawa rolnego, a jednocześnie temu prawu można przypisać wspomniane wcześniej tendencje rozwoju. Natomiast w obszarach nieobjętych Wspólną Polityką Rolną nie występuje charakterystyczna dla prawa unijnego dynamika rozwoju. Trwają natomiast dyskusje i prace legislacyjne nad wypracowaniem koncepcji nowych regulacji dotyczących rolnictwa (np. w zakresie opodatkowania rolnictwa czy ubezpieczenia społecznego rolników). W praktyce ustawodawczej ogromną rolę w regulacji rolnictwa pełnią akty wykonawcze, to jest rozporządzenia, w tym zwłaszcza rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na rozwój polskiego prawa rolnego wpływa także orzecznictwo sądowe, a szczególnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL LAW IN RECENT YEARS

Summary

The article is an extended version of a paper *Développement scientifique et pratique du droit rural dans L'UE, dans les régions et dans L'OMC*, presented at the 26th European Congress and Colloquium of Agricultural Law (Bucharest 21-24 September 2011). The development of agricultural law in recent years has been determined by factors of both international and regional and local importance. Although no acts of the EU agricultural

law have been enacted to become equivalents of the so-called European agriculture codes, numerous attempts have been made in order to determine the future agricultural policy, culminated in the publication of a package of legislation proposals on 12 October 2011.

It is justified to state an extension of material regulations concerning agriculture, its expansion, internationalization, as well as its being Europe-oriented, focused on rural areas and ecology-oriented. At the same time the EU agricultural law is becoming increasingly regulatory in character, rather than intervention-oriented. Agricultural law in Poland is developing rapidly in those areas, which are covered by the Common Agricultural Policy. This is manifested in the Polish agricultural law becoming Europe-oriented and at the same time this law may be ascribed the above-mentioned development trends. In turn, in areas not covered by the Common Agricultural Policy the development dynamics observed for the EU law is not found.

LO SVILUPPO DEL DIRITTO AGRARIO NEGLI ULTIMI ANNI

Riassunto

L'articolo costituisce una versione estesa della relazione *Développement scientifique et pratique du droit rural dans L'UE, dans les régions et dans L'OMC*, presentata durante il XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law, (Bukarest, 21-24 settembre 2011). Lo sviluppo del diritto agrario negli ultimi anni è stato determinato da fattori di importanza internazionale, così come regionale e locale. È vero che non sono stati emessi gli atti del diritto agrario comunitario pari alla dimensione dei cosiddetti „codici” europei dell'agricoltura, tuttavia sono stati intrapresi numerosi tentativi volti a determinare la futura politica agricola, i quali hanno trovato il culmine nella pubblicazione, 12 ottobre 2011, del pacchetto di proposte legislative.

Fondate sono le affermazioni riguardo alla estensione delle regolazioni materiali concernenti l'agricoltura, la sua espansione, l'internazionalizzazione, l'uropeizzazione e l'ecologizzazione. Allo stesso tempo il diritto agrario comunitario sta diventando sempre più di carattere regolamentare che interventivo. Il diritto agrario in Polonia si sta sviluppando intensamente negli ambiti che rientrano nella Politica Agricola Comune. In questo si esprime l'uropeizzazione del diritto agrario polacco, nel contempo al diritto in questione possono essere attribuite le tendenze di sviluppo precedentemente menzionate. D'altra parte, nelle zone non incluse nella Politica Agricola Comune mancano le dinamiche di sviluppo caratteristiche per il diritto comunitario.