

ANNA STANIEWSKA

Funkcje zasady wzajemnej zgodności we Wspólnej Polityce Rolnej

1. Zasada wzajemnej zgodności¹ jest to zespół reguł postępowania określonych w przepisach prawnych, od których spełnienia zależy wysokość pomocy Unii Europejskiej dla rolników. Przestrzeganie tych reguł nie stanowi warunku wstępnego, kwalifikującego do uzyskania wsparcia finansowego, gdyż są one skierowane do rolników już otrzymujących płatności. Niemniej zakres ich oddziaływania na poziom wsparcia unijnego jest istotny. W skrajnym przypadku ich nieprzestrzeganie może być podstawą wykluczenia z udzielenia pomocy.

Odwołanie do zasady wzajemnej zgodności występuje w wielu aktach prawnych, zarówno w pierwszym, jak i w drugim filarze Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W pierwszym filarze WPR od przestrzegania norm prawnych składających się na zasadę wzajemnej zgodności zależy wysokość kwot uzyskiwanych przez producentów rolnych w ramach płatności bezpośrednich², natomiast w drugim filarze – w ramach większości środków osi drugiej³.

¹ Nazywana również w aktach prawnych oraz w literaturze zasadą, zasadami lub systemem wzajemnej zgodności (*cross compliance*; CC; *environmental cross compliance*), a także zasadą lub zasadami współzależności. Zob. np. pkt 3 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE, L 30, z 31 stycznia 2009 r., s. 16-99); B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 13, s. 35-50 i n.

² Por. przepisy tytułu II rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

³ Por. art. 36 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFR-

Zasada wzajemnej zgodności dotyczy – ogólnie biorąc – ochrony środowiska naturalnego oraz zapewnienia bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt. W zespole norm środowiskowych ochronie podlegają zarówno wody, gleby, jak i krajobrazy wiejskie. Natomiast przepisy dotyczące bezpieczeństwa żywności wiążą się z monitorowaniem zdrowotności roślin i zwierząt, a także – pośrednio – z ochroną środowiska przed zanieczyszczeniami. Przepisy o wzajemnej zgodności odnoszą się do przyrodniczych środków produkcji rolnej (ziemia i zwierzęta). Z tego względu nie znajdują zastosowania w odniesieniu do środków wsparcia cen rynkowych (I filar WPR), a także do tych środków polityki rozwoju obszarów wiejskich (II filar), które mają charakter projektu (np. przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym, dotyczących współpracy itp.).

Przedmiotem rozważań są funkcje *cross compliance* w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE. Rozpatruje się tu nie tylko cele i zadania, które zostały wyraźnie ustanowione w aktach prawa unijnego w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności, lecz nawiązuje również do funkcji, które zasada ta faktycznie spełnia w europejskim rolnictwie, choć nie zostały one wyrażone *expressis verbis* w aktach prawnych. Według *Słownika języka polskiego* wyraz „funkcja” oznacza bowiem „zadanie, które spełnia lub ma spełnić jakaś osoba lub rzecz”⁴.

Problematyka zasady wzajemnej zgodności jest obecnie przedmiotem licznych opracowań naukowych, krajowych i zagranicznych, podejmujących również tematykę funkcji zasady wzajemnej zgodności (lub tzw. środowiskowej wzajemnej zgodności – *environmental cross compliance*)⁵. Niniejsze opracowanie funkcji zasady wzajemnej zgodności, w odróżnieniu od większości dostępnych pozycji, koncentruje się na jej aspektach prawno-rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem polskiego prawa rolnego, a także

ROW) (Dz. Urz. UE, L 277, z 21 października 2005 r., s. 1-40) oraz art. 6 i n. rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego 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, z 28 stycznia 2011 r., s. 8-23).

⁴ Por. <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=2558721>.

⁵ Por. B. Jeżyńska, op. cit., s. 35-50; J. Lankoski, A. Cattaneo, *Guidelines for Cost-effective Agri-environmental Policy Measures*, Organisation for Economic Co-operation and Development. Joint Working Party, OECD, 2010; B. Jack, *Agriculture and EU Environmental Law*, 2009, s. 66 i n.; J. Warren, C. Lawson, K. Belcher, *The Agri-Environment*, Cambridge, 2008, s. 28 i n.; D. Schweizer, *Cross Compliance – Bindung von EU-Zahlungen an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Lebensmittelstandards*, „Agrar- und Umweltrecht” 2009, nr 2, s. 44 i n.

gospodarki rolnej w Polsce i dotyczy obu filarów Wspólnej Polityki Rolnej. Celem artykułu jest określenie funkcji zasady wzajemnej zgodności w WPR, ze szczególnym uwzględnieniem realiów polskiego rolnictwa.

U podstaw rozważań leży założenie, że funkcji zasady wzajemnej zgodności nie należy rozpatrywać oddzielnie w stosunku do poszczególnych instrumentów wsparcia Unii dla rolnictwa, lecz trzeba je analizować w sposób zintegrowany, obejmujący całokształt pomocy. Należy wszakże zauważyć, że nie wszystkie normy prawne w ramach zasady wzajemnej zgodności odnoszą się do każdego instrumentu lub środka przewidującego wsparcie unijne dla producentów rolnych. Argumentem przemawiającym za uwzględnieniem wzajemnej zgodności w obu filarach jest – po pierwsze – zwiększające się w skali europejskiej znaczenie rozwoju obszarów wiejskich w relacji do płatności bezpośrednich, znajdujące wyraz w przepisach dotyczących modulacji, po drugie zaś – w przypadku Polski – okoliczność, że przepływy finansowe w ramach drugiego filaru już w chwili obecnej stanowią około 50% środków otrzymywanych przez rolników w ramach WPR. Dla porównania – we Francji aż 90% kwot pochodzi z płatności bezpośrednich.

Przyjmuje się także założenie o charakterze metodologicznym, a mianowicie, że funkcje zasady wzajemnej zgodności można w znacznej części usystematyzować, biorąc pod uwagę funkcje spełniane przez rolnictwo, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji wyraźnie wymienianych w debacie publicznej na temat obecnego i przyszłego kształtu WPR. Na liczne możliwości zastosowania tej zasady nowe światło może rzucić koncepcja rolnictwa wielofunkcyjnego, według której do zadań rolnictwa należy nie tylko produkcja dóbr przeznaczonych na rynek, lecz także dóbr o charakterze publicznym.

Założenie to jest oczywiste, gdyż przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności obowiązują w odniesieniu do typowo rolniczych aspektów WPR (a nie w odniesieniu do jej aspektów rynkowych czy związanych z nierolniczym wykorzystaniem obszarów wiejskich). Uzasadnienia dostarcza również sam prawodawca europejski, przewidując większe powiązanie zasady wzajemnej zgodności z działalnością rolniczą i gruntami rolnymi, a także uczynienie jej adresatami w większej mierze rolników, a nie organy krajowe⁶. Ponadto zasada wzajemnej zgodności obowiązuje rolników wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy to ich działalności rolniczej lub powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie⁷.

⁶ Por. pkt 3 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

⁷ Por. art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

Niektórych istotnych funkcji zasady wzajemnej zgodności nie można w jednoznaczny sposób powiązać z funkcjami rolnictwa i konieczne jest ich oddzielne rozpatrzenie. Charakterystyczną wspólną cechą tych funkcji jest okoliczność, że nie wynikają one wprost z przepisów prawa, lecz zostały dostrzeżone przez naukę.

2. Kryterium klasyfikacji funkcji rolnictwa przyjmowanym przez FAPA jest sposób wynagrodzenia rolnika⁸. Do grupy zadań wynagradzanych za pośrednictwem cen rynkowych należy zapewnienie podaży produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, pasz dla zwierząt, surowców włókienniczych pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz biomasy.

Pozostałe funkcje rolnictwa, nazywane „dodatkowymi”, są związane z wytwarzaniem dóbr publicznych i nie są wynagradzane rynkowo. Te z kolei dzielą się na funkcje środowiskowe i społeczno-kulturowe. Do funkcji środowiskowych rolnictwa należy sekwestracja węgla, a także ochrona wód, gleb, bioróżnorodności i krajobrazu. Z kolei do funkcji społeczno-kulturowych należą: zapewnienie możliwości wypoczynku, ochrona dziedzictwa kulturowego wsi i tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich. Dobra publiczne, zapewniane poprzez realizację poszczególnych funkcji, można podzielić ze względu na możliwość wyłączenia potencjalnych użytkowników tych dóbr z korzystania z nich, na dobra globalne i lokalne⁹.

Należy podkreślić, że pogląd, iż rolnictwo dostarcza „dóbr publicznych”, stanowiących usługi istotne pod względem społeczno-gospodarczym, lecz z trudem podlegających wycenie, znajduje również wyraz w publikacjach ukazujących się pod auspicjami Komisji Europejskiej¹⁰. W niedawno wydanym komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów przekonanie o konieczności świadczenia dóbr publicznych przez rolnictwo i wieś na rzecz ogółu społeczeństwa odgrywa istotną rolę w dwóch z trzech możliwych

⁸ Por. *Koncepcja dóbr publicznych w dyskusji o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej*, www.fapa.com.pl, wersja wstępna, Warszawa, 2009; por. również *Przyszłość cross-compliance w świetle dyskusji o systemie płatności bezpośrednich po 2013 r.*, www.fapa.com.pl, Warszawa 2009.

⁹ Ibidem, s. 6.

¹⁰ Por. *Fact sheet. Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*, Luksemburg 2006, s. 5. Zob. również S. Balcerak, *Sprawozdanie z konferencji „Wady i zalety schematów wsparcia bezpośredniego w ramach WPR w kontekście przyszłości płatności po 2013 r.”*, Bruksela 31 marca 2009 r., „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 260.

wariantów przyszłej WPR¹¹. Dwa warianty o charakterze bardziej reformatorskim przewidują „ekologiczne dobra publiczne”, a także „środowiskowe dobra publiczne”. Pierwszy wariant, najbardziej zachowawczy, nie operuje pojęciem „dóbr publicznych”, lecz również przewiduje przeznaczanie „większej ilości funduszy na wyzwania związane ze zmianą klimatu, wodą, różnorodnością biologiczną oraz energią ze źródeł odnawialnych i innowacjami”.

Inni autorzy wskazują, że „wielofunkcyjność” wyraża nieuniknione wzajemne połączenie poszczególnych ról i funkcji rolnictwa, przy czym według „konceptji wielofunkcyjności traktuje się rolnictwo jako działalność wieloproduktową, oferującą nie tylko towary (żywność, pasze, włókna, biopaliwa, produkty medyczne i zdobnicze), lecz także produkty nietowarowe, takie jak usługi środowiskowe, krajobraz, dobra rekreacyjne i dziedzictwo kulturowe”¹². Warta odnotowania jest również definicja robocza wielofunkcyjności rolnictwa zaproponowana przez OECD. Wiąże ona wielofunkcyjność ze „szczególnymi cechami rolniczego procesu produkcyjnego i jego produktami; (1) rolnictwo oferuje wielorakie produkty towarowe i nietowarowe, a także (2) niektóre spośród produktów nietowarowych mogą wykazywać cechy efektów zewnętrznych (*externalities*) lub dóbr publicznych, takich, w odniesieniu do których rynki działają słabo lub nie występują”. Gwoli pełnego obrazu *externalities* warto zauważyć, że niekiedy (szczególnie w literaturze amerykańskiej) zwraca się uwagę również na negatywne efekty zewnętrzne (*negative externalities, public bads*)¹³.

Niektórzy autorzy do funkcji związanych z rynkiem produktów rolnych i funkcji środowiskowych dodają również trzeci element, a mianowicie przyczynianie się do żywotności obszarów wiejskich i zrównoważonego rozwoju z punktu widzenia terytorialnego¹⁴. Warto zauważyć, że takie uszeregowanie funkcji rolnictwa jest oparte na wzorcu struktury programów rozwoju obszarów wiejskich¹⁵, podzielonej na cztery osie

¹¹ Por. WPR do 2020 r.: *Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi* KOM(2010) 672, wersja ostateczna, s. 16-17.

¹² Por. *Agriculture at a Crossroads*, International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), Synthesis Report, red. B. D. McIntyre, H. R. Herten, J. Wakhungu, R. T. Watson, Washington DC 2009, s. 13.

¹³ Por. K. Baylis, *The Agri-Environmental Nexus in the U.S. and EU*, UC, Berkeley 2005, s. 8-13.

¹⁴ Por. J. Martínéz, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 49.

¹⁵ Por. rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

programowe. Oś pierwsza („Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”) wspiera realizację produkcyjnych funkcji rolnictwa, oś druga („Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”) dotyczy funkcji środowiskowych i krajobrazowych, natomiast oś trzecia („Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”) i czwarta („LEADER”) odwołują się do funkcji rolnictwa związanej z żywotnością terenów wiejskich i ich zrównoważonym rozwojem. Niemniej działania realizowane w ramach dwóch ostatnich osi nie dotyczą rolnictwa jako dziedziny gospodarki narodowej, lecz wręcz przeciwnie – działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (a konkretnie dywersyfikacji gospodarczej w kierunku działalności nierolniczej i zakładania małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach wiejskich).

Wydaje się jednak konieczne wyraźne rozdzielanie wielofunkcyjności działalności rolniczej od wielofunkcyjności obszarów wiejskich, mimo że pojęcia te bywają stosowane zamiennie¹⁶. Proponuje się rozróżnienie tych dwóch aspektów wielofunkcyjności poprzez skonstruowanie pojęć „wielofunkcyjnej przestrzeni rolniczej” i „wielofunkcyjnej przestrzeni obszarów wiejskich”. Pierwsza z nich ma wyraźniejsze granice, a działające w niej podmioty zajmują się produkcją żywności i surowców włókienniczych. W drugiej, o bardziej rozmytych granicach, działają podmioty (już) niez zaangażowane w produkcję¹⁷. Rozróżnienie to jest o tyle istotne dla niniejszych rozważań, że do przestrzegania zasady wzajemnej zgodności są zobowiązani tylko rolnicy, a nie wszelkie podmioty kształtujące przestrzeń obszarów wiejskich. Dla rozpatrywanego zagadnienia funkcji wzajemnej zgodności istotna jest zatem wyłącznie wielofunkcyjna przestrzeń rolnicza.

Duża liczba funkcji zasady wzajemnej zgodności stanowi pochodne analogicznych funkcji rolnictwa, pojmowanego zgodnie z koncepcją rolnictwa wielofunkcyjnego. Jednakże warto przyjrzeć się także funkcjom, które nie poddają się takiej systematyce.

Funkcje te zasadniczo sprowadzają się do legitymizacji politycznej WPR, z jednej strony na arenie międzynarodowej, a z drugiej – w samej UE. Zauważa się, że stanowisko Unii w kwestii dotacji dla rolnictwa w ramach międzynarodowych negocjacji handlowych WTO wymaga uzasadnienia aksjologicznego. Otwartą kwestią pozostaje, czy zasada wzajemnej zgod-

¹⁶ Por. I. Garzon, *Multifunctionality of Agriculture in the European Union: Is There Substance behind the Discourse's Smoke?*, UC Berkeley 2005, s. 11.

¹⁷ Por. G. A. Wilson *Multifunctional Agriculture: A Transition Theory Perspective*, Wallingford 2007, s. 223 i 225-227.

ności ma realne znaczenie dla legitymizacji na arenie międzynarodowej stanowiska politycznego i wynikających z niego konkretnych rozwiązań prawnych UE w dziedzinie wspierania rolnictwa. Niektórzy autorzy (szczególnie amerykańscy) przekonują, że zasada wzajemnej zgodności nie stanowi istotnego czynnika legitymizującego¹⁸. Niewątpliwie powiązanie rolnictwa z ochroną środowiska w większym stopniu utrudnia liberalizację światowego handlu produktami rolnymi¹⁹.

Mniej dyskusyjną, choć równie ważną funkcją zasady wzajemnej zgodności o charakterze legitymizującym jest uzasadnienie dotacji w ramach WPR wobec społeczeństwa europejskiego, które w 89% procentach zgadza się z tezą, że polityka ta powinna chronić środowisko naturalne²⁰. Podkreśla się, że kształt przyszłej WPR, a także możliwość jej reformowania będą w znacznej mierze zależały od społecznej akceptacji dla najkosztowniejszej polityki unijnej²¹.

Znaczenie legitymizujące może mieć również funkcja polegająca na zwiększeniu synergii między polityką rolną a środowiskową. Synergii tę można bowiem rozpatrywać zarówno pod kątem jakości uzyskiwanych efektów określonych rozwiązań prawnych, jak i kosztów ich realizacji²².

Wskazuje się również na funkcję związaną z zastosowaniem w rolnictwie zasady „zanieczyszczający płaci”²³. Odwołanie do tej zasady pojawia się w rozporządzeniu regulującym płatności w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich właśnie w kontekście zakresu stosowania zasady wzajemnej zgodności²⁴. Prawo unijne w odniesieniu do płatności rolno-środowiskowych przewiduje, że „zgodnie z zasadą ‘zanieczyszczający płaci’ płatności te powinny pokrywać jedynie te zobowiązania, które wykraczają poza właściwe normy obowiązkowe” (które stanowią element zasady wzajemnej zgodności). Można zauważyć, że dzięki zastosowaniu zasady „zanieczyszczający płaci” w wyniku wprowadzenia do WPR zasady wzajemnej zgodności rolnictwo traci w pewnym zakresie swoją uprzywilejowaną pozycję wśród sektorów gospodarki, co może również wpływać na zwiększenie społecznej akceptacji dla WPR.

¹⁸ Por. A. Swinbank, *How EU Agri-Environmental Policy Might Have Differed under Various WTO Scenarios*, UC, Berkeley 2005, s. 14.

¹⁹ Por. Ch. Davies, *A Conflict of Institutions? The WTO and EU Agricultural Policy*, UC Berkeley 2007, s. 32.

²⁰ Por. Ch. Davies, op. cit., s. 28; por. również A. Swinbank, op. cit., s. 14.

²¹ Por. J. Lankoski, A. Cattaneo, op. cit., s. 67 i n.

²² Ibidem, s. 68.

²³ Ibidem.

²⁴ Por. pkt 35 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

3. W ramach wymogów związanych z zasadą wzajemnej zgodności prawodawca europejski rozróżnia tak zwane wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (*statutory management requirements* – SMR), inaczej nazywane normami podstawowymi, a także wymogi dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (*good agricultural and environmental conditions* – GAEC), nazywane również „minimalnymi normami” i określane w literaturze skrótem DKR.

Jak już wspomniano, przestrzeganie zasady wzajemnej zgodności warunkuje poziom wsparcia z tytułu niektórych systemów pomocy Unii dla europejskiego rolnictwa. Do systemów tych należą w pierwszym filarze Wspólnej Polityki Rolnej płatności bezpośrednie, a mianowicie jednolita płatność obszarowa, płatność cukrowa, płatność do owoców miękkich, płatność do pomidorów oraz wsparcie specjalne. Natomiast w drugim filarze zasada wzajemnej zgodności warunkuje poziom wsparcia w ramach tych środków polityki rozwoju obszarów wiejskich, w których płatności są zależne od geograficznej charakterystyki działek rolnych gospodarstwa (powierzchnia i elementy liniowe), a także od liczby zwierząt kwalifikujących się do wsparcia (w ramach szczególnych programów rolno-środowiskowych).

W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich zasada wzajemnej zgodności obowiązuje w trzech działaniach osi drugiej, mianowicie w przypadku wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (w skrócie ONW), programu rolno-środowiskowego (płatności rolno-środowiskowych), a także zalesiania gruntów rolnych. Program rolno-środowiskowy wykazuje ponadto sam w sobie pewne pokrewieństwo z normami wzajemnej zgodności, gdyż jego istotą jest podjęcie zobowiązań służących ochronie środowiska naturalnego. Zawsze jednak zobowiązania w ramach programu wykraczają swoim zakresem poza przedmiot wzajemnej zgodności.

Rolnicy składają wniosek o dopłaty z tytułu wszystkich wymienionych schematów pomocy, zarówno w pierwszym, jak i w drugim filarze (z wyjątkiem zalesiania) na jednym formularzu. Okoliczność ta unaocznia, że w rzeczywistości zarówno dopłaty bezpośrednie, jak i płatności w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich dotyczą tych samych przyrodniczych środków produkcji. Specjalny status zalesiania wynika natomiast z okoliczności, że zalesione grunty zostają wyłączone z produkcji rolnej, a tym samym nie przysługują już do nich płatności związane z prowadzeniem działalności rolniczej.

Obowiązek przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności przez rolników otrzymujących płatności bezpośrednie został ustanowiony w art. 4-6 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 oraz w rozporządzeniu (wykonawczym) Komisji (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r.²⁵ Natomiast obowiązywanie wymogów w ramach zasady wzajemnej zgodności w drugim filarze zostało wprowadzone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 65/2011 z 27 stycznia 2011 r.²⁶ Należy jednak zaznaczyć, że wspomniane rozporządzenie w licznych przepisach odsyła do przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, a także do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009. Zapobiega to zwielokrotnieniu systemów obsługi wsparcia unijnego, w szczególności Zintegrowanego Systemu Administrowania i Kontroli (ZSAiK), a także służy m.in. skutecznej zintegrowanej kontroli obszarów.

W odniesieniu do obowiązków rolników wynikających z zasady wzajemnej zgodności w drugim filarze WPR konieczne jest jedynie wydanie rozporządzenia Komisji o charakterze wykonawczym. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest okoliczność, że rolnicy wnioskują o pomoc w ramach drugiej osi Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w odniesieniu do konkretnych działek rolnych swojego gospodarstwa zawsze wraz z wnioskiem o płatności bezpośrednie (tzw. pojedynczy wniosek jest elementem ZSAiK). Tym samym działki rolne ich gospodarstw położone np. na obszarach ONW, a także działki rolne lub elementy liniowe gospodarstwa uwzględnione w płatnościach rolno-środowiskowych są już objęte dużą częścią wymogów wzajemnej zgodności w związku z płatnościami bezpośrednimi. Co do zasady podlegają zatem obowiązkowi przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności, przewidzianemu w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009. Nie ulega wątpliwości, że nawet w przypadku zakwalifikowania jedynie niewielkiej części gospodarstwa na przykład do schematu ONW, większość wymogów w ramach zasady wzajemnej zgodności obowiązuje w odniesieniu do całości gospodarstwa, w tym również do działek rolnych objętych dodatkowymi schematami pomocowymi w ra-

²⁵ Zob. 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 sektora wina, Dz. Urz. UE, L 316, z 2 grudnia 2009 r., s. 65-112.

²⁶ Zob. rozporządzenie Komisji (UE) nr 65/2011.

mach drugiego filaru. Wymogi wzajemnej zgodności dotyczące konkretnie danego schematu obowiązują tylko w odniesieniu do działek rolnych objętych tym schematem.

4. Określenie funkcji zasady wzajemnej zgodności w świetle omówionych funkcji rolnictwa uzupełnia określenie, choćby w przybliżeniu, merytorycznej treści tej zasady. Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania zostały określone w załączniku II do rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. Dzieli się one na trzy grupy (tzw. obszary lub punkty A, B i C) w zależności od momentu obowiązkowego wprowadzenia w państwach członkowskich. W tzw. starych państwach UE obowiązek kontrolny w zakresie wymogów podstawowych był wprowadzany stopniowo w latach 2005-2007. Ustanowienie obowiązków dla rolników związanych z normami podstawowymi wzajemnej zgodności nie jest jednoznaczne z wejściem w życie odnośnych przepisów w państwach członkowskich. Przeciwnie – przepisy te mogły już wcześniej obowiązywać w poszczególnych systemach prawnych. W wyżej podanym okresie zaczęły jednak obowiązywać w odniesieniu do wzajemnej zgodności. Tym samym w omawianym okresie rolnicy państw członkowskich zaczęli podlegać obowiązkowi kontrolnemu w zakresie współzależności, a także reżimowi redukcji i wykluczeń z tytułu nieprzestrzegania jej wymogów.

W Polsce normy podstawowe w obszarze A zaczęły obowiązywać w odniesieniu do wzajemnej zgodności od 1 stycznia 2009 r., a w obszarze B – od 1 stycznia 2011 r. Wymogi w obszarze C zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2013 r.

W punkcie A zawarto wymogi dotyczące następujących dziedzin: środowiska, zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt. W punkcie B zawarto takie dziedziny, jak zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt (inne aspekty niż w punkcie A) oraz zdrowie roślin. W punkcie C mieszczą się normy dotyczące dobrostanu zwierząt. Większość wymogów podstawowych jest ustanowiona w dyrektywach unijnych, a te z nich, które dotyczą ustanowienia ogólnoeuropejskich systemów i instytucji – w rozporządzeniach. Normy podstawowe noszą numery SMR od 1 do 18. Wydaje się, że dziedziny wyszczególnione przez prawodawcę europejskiego w poszczególnych punktach można wyraźnie powiązać z odpowiadającymi im funkcjami wzajemnej zgodności.

Dyrektywy ujęte w punkcie A dotyczą ochrony dzikiego ptactwa (tzw. „dyrektywa ptasia” – SMR 1), ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne

(SMR 2)²⁷, ochrony gleby w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie (SMR 3)²⁸, ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (tzw. dyrektywa azotanowa – SMR 4)²⁹, ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (SMR 5)³⁰ oraz identyfikacji i rejestracji świń (SMR 6). Rozporządzenia zaś dotyczą ustanowienia systemu identyfikacji i rejestracji bydła oraz etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny (SMR 7)³¹, a także ustanowienia systemu identyfikacji i rejestrowania owiec i kóz (SMR 8).

Uregulowane w dyrektywach wymogi z punktu B dotyczą wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (SMR 9)³², zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i β -agonistycznym (SMR 10)³³ oraz zwalczania pryszczycy (SMR 13)³⁴ i przeciwdziałania niektórym innym chorobom zwierząt, w szczególności choroby pęcherzykowej świń (SMR 14)³⁵ oraz

²⁷ Por. art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 2 lit. b), art. 4 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 5 lit. a), b) i d) dyrektywy Rady nr 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE, L 103, z 25 kwietnia 1979 r., s. 1.

²⁸ Por. art. 3 dyrektywy Rady nr 80/68/EWG z 17 grudnia 1979 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne, Dz. Urz. UE, L 20, z 26 stycznia 1980 r., s. 43.

²⁹ Por. art. 4 i 5 dyrektywy Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz. Urz. UE, L 375, z 31 grudnia 1991 r., s. 1.

³⁰ Por. art. 6 i art. 13 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. UE, L 206, z 22 lipca 1992 r., s. 7.

³¹ Por. art. 4 i 7 rozporządzenia (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 lipca 2000 r. ustanawiającego system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczącego etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny, Dz. Urz. UE, L 204, z 11 sierpnia 2000 r., s. 1.

³² Por. art. 3 dyrektywy Rady nr 91/414/EWG z 15 lipca 1991 r. dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, Dz. Urz. UE, L 230, z 19 sierpnia 1991 r., s. 1.

³³ Por. art. 3 lit. a), b), d) i e) oraz art. 4, 5 i 7 dyrektywy Rady nr 96/22/WE z 29 kwietnia 1996 r. dotyczącej zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i β -agonistycznym, Dz. Urz. UE, L 125, z 23 maja 1996 r., s. 3.

³⁴ Por. art. 3 dyrektywy Rady nr 85/511/EWG z 18 listopada 1985 r. wprowadzającej środki wspólnotowe w sprawie zwalczania pryszczycy, Dz. Urz. UE, L 315, z 26 listopada 1985 r., s. 11.

³⁵ Por. art. 3 dyrektywy Rady nr 92/119/EWG z 17 grudnia 1992 r. wprowadzającej ogólne wspólnotowe środki zwalczania niektórych chorób zwierząt i szczególne środki odnoszące się do choroby pęcherzykowej świń, Dz. Urz. UE, L 62, z 15 marca 1993 r., s. 69.

kontroli i zwalczania choroby niebieskiego języka (SMR 15)³⁶. Natomiast rozporządzeniami uregulowano ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, ustanowiono procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (SMR 11)³⁷ oraz wprowadzono przepisy dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych pasażowalnych gąbczastych encefalopatii (SMR 12)³⁸.

W punkcie C przewidziano wymogi zawarte w 3 dyrektywach, dotyczące ochrony cieląt (SMR 16)³⁹, świń (SMR 17)⁴⁰ i innych zwierząt gospodarskich (SMR 18)⁴¹.

Zakres niniejszej pracy nie pozwala na wyliczenie obowiązków rolników związanych z wymogami podstawowymi. Warto jednak wymienić choćby kilka ustaw i rozporządzeń wprowadzających te wymogi do polskiego porządku prawnego. Są to w szczególności: ustawa o ochronie przyrody⁴², rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną⁴³, ustawa – Prawo Wodne⁴⁴, rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego⁴⁵,

³⁶ Por. art. 3 dyrektywy Rady nr 2000/75/WE z 20 listopada 2000 r. ustanawiającej przepisy szczególne dotyczące kontroli i zwalczania choroby niebieskiego języka, Dz. Urz. UE, L 327, z 22 grudnia 2000 r., s. 74.

³⁷ Por. art. 14 i 15, art. 17 ust. 1 oraz art. 18, 19 i 20 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE, L 31, z 1 lutego 2002 r., s. 1), a także rozporządzenia wykonawcze do tego rozporządzenia.

³⁸ Por. art. 7, 11, 12, 13 i 15 rozporządzenia (WE) nr 999/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 maja 2001 r. ustanawiającego przepisy dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych pasażowalnych gąbczastych encefalopatii, Dz. Urz. UE, L 147, z 31 maja 2001 r., s. 1.

³⁹ Por. art. 3 i 4 dyrektywy Rady nr 91/629/EWG z 19 listopada 1991 r. ustanawiającej minimalne normy ochrony cieląt, Dz. Urz. UE, L 340, z 11 grudnia 1991 r., s. 28.

⁴⁰ Por. art. 3 i art. 4 ust. 1 dyrektywy nr Rady 91/630/EWG z 19 listopada 1991 r. ustanawiającej minimalne normy ochrony świń, Dz. Urz. UE, L 340, z 11 grudnia 1991 r., s. 33.

⁴¹ Por. art. 4 dyrektywy Rady nr 98/58/WE z 20 lipca 1998 r. dotyczącej ochrony zwierząt gospodarskich, Dz. Urz. UE, L 221, z 8 sierpnia 1998 r., s. 23.

⁴² Por. ustawę z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2009, Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

⁴³ Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną, Dz. U. Nr 220, poz. 2237.

⁴⁴ Por. ustawę z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz. U. 2005, Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

⁴⁵ Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, Dz. U. Nr 137, poz. 984.

ustawa o odpadach⁴⁶, rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie komunalnych osadów ściekowych⁴⁷, rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie gatunków dziko występujących roślin objętych ochroną⁴⁸, ustawa o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt⁴⁹, ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁵⁰, ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁵¹ oraz ustawa – Prawo farmaceutyczne⁵².

Wymogi dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska zostały określone w załączniku III do rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. Warunki DKR są podzielone na 5 dziedzin, które dotyczą ochrony gleby przed erozją, utrzymywania odpowiedniego poziomu substancji organicznych w glebie, utrzymywania właściwej struktury gleby, tzw. minimalnego poziomu utrzymania i niszczenia siedlisk, a także ochrony zasobów wodnych (w szczególności przed zanieczyszczeniem) i gospodarki wodnej. Rozporządzenie Rady zawiera tylko ogólne wytyczne co do tego, jakie obowiązkowe normy prawne powinny się znaleźć w przepisach państw członkowskich dotyczących każdej z wymienionych dziedzin. Również w tym przypadku można zaobserwować bezpośrednie przełożenie dziedzin, w których ustanowiono wymogi na funkcje wzajemnej zgodności.

W ośmiu dziedzinach przepisy muszą być wydane w każdym państwie członkowskim (tzw. normy obowiązkowe). Przepisy te dotyczą: minimalnej pokrywy glebowej, minimalnego zagospodarowania terenu, metod gospodarowania rzyskiem, zachowania charakterystycznych dla danego miejsca cech krajobrazu, przeciwdziałania wkraczaniu niepożądanego rośliności na grunty, ochrony łąk i pastwisk, ustalenia stref buforowych wzdłuż cieków wodnych i przestrzegania procedur w przypadku nawad-

⁴⁶ Por. ustawę z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz. U. 2001, Nr 62 poz. 628.

⁴⁷ Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z 13 lipca 2010 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych, Dz. U. Nr 137, poz. 924.

⁴⁸ Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących roślin objętych ochroną, Dz. U. Nr 168, poz. 1764.

⁴⁹ Por. ustawę z 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, Dz. U. 2008, Nr 204, poz. 1281.

⁵⁰ Por. ustawę z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz. U. 2008, Nr 170, poz. 1051 i Nr 214, poz. 1349 oraz Dz. U. 2009, Nr 20, poz. 105.

⁵¹ Por. ustawę z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz. U. 2008, Nr 213, poz. 1342 z późn. zm.

⁵² Por. ustawę z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, Dz. U. 2008, Nr 45, poz. 271, z późn. zm.

niania wymagającego zezwolenia. Wydanie przepisów konkretyzujących obowiązki rolników w wymienionych dziedzinach jest zadaniem państw członkowskich. Obowiązki te mogą się istotnie różnić, w zależności od uwarunkowań w danym państwie członkowskim. Kształt przepisów w tym zakresie określa się biorąc pod uwagę „szczególny charakter odnośnych obszarów, w tym warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarowania, użytkowanie gruntów, zmianowanie upraw, metody uprawy roli oraz strukturę gospodarstw”⁵³, a zatem zespół czynników kulturowych, geograficznych, historycznych i społeczno-gospodarczych.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oprócz norm obowiązkowych przewiduje również tzw. normy dobrowolne. Jeżeli państwo członkowskie zdecyduje o wprowadzeniu przepisów krajowych w odniesieniu do kwestii przewidzianej w katalogu norm dobrowolnych, to obowiązki ustanowione w tych przepisach mają taki sam status, jak pozostałe wymogi wzajemnej zgodności. W szczególności spełnianie ich podlega kontroli, a także – w przypadku niespełnienia – stosuje się przepisy o obniżce przysługującej pomocy lub jej całkowitym wykluczeniu. Normy dobrowolne obowiązujące w Polsce dotyczą zmianowania upraw, stosowania odpowiednich maszyn oraz tworzenia lub utrzymania siedlisk.

W Polsce wymogi wzajemnej zgodności w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska ustanowiono w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju w sprawie minimalnych norm⁵⁴. Niniejsza praca nie pozwala na szczegółowe przedstawienie wszystkich wymogów, warto jednak wymienić kilka z nich: zakaz wypalania gruntów rolnych (§ 3 ust. 1), zakaz niszczenia drzew będących pomnikami przyrody (§ 3 ust. 3 pkt 1), zakaz niszczenia siedlisk roślin i zwierząt objętych ochroną na podstawie ustawy o ochronie przyrody (§ 3 ust. 4 pkt 1), uprawianie pszenicy, żyta, jęczmienia lub owsa nie dłużej niż przez 3 lata w ramach tej samej działki ewidencyjnej (§ 1 ust. 1 pkt 1).

W przyszłych perspektywach finansowych Komisja planuje uprościć wymogi wzajemnej zgodności i uczynić je bardziej zrozumiałymi, nie odchodząc jednocześnie od „samej koncepcji zasady wzajemnej zgodności”⁵⁵.

⁵³ Por. pkt 4 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

⁵⁴ Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju w sprawie minimalnych norm z 11 marca 2010 r., Dz. U. Nr 39, poz. 211.

⁵⁵ Por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2010) 672, s. 10.

5. Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków.

Zasada wzajemnej zgodności nie dotyczy bezpośrednio podstawowej funkcji rolnictwa, jaką jest produkcja towarów przeznaczonych na rynek, wynagradzana za pomocą cen rynkowych, ani wynikającej z niej funkcji dochodowej, związanej z zapewnieniem utrzymania rolnikom. Przestrzeganie norm współzależności w wielu przypadkach powoduje wręcz zwiększenie kosztów prowadzenia działalności rolniczej, a tym samym zmniejszenie jej opłacalności. Za przykład może tu posłużyć zespół norm podstawowych dotyczących ochrony siedlisk przyrodniczych lub wymóg DKR obejmujący obowiązek zachowania stref buforowych wzdłuż cieków wodnych, uniemożliwiające pełne rolnicze wykorzystanie określonych gruntów. Tym bardziej opłacalność działalności mogą obniżać normy dotyczące dobrostanu zwierząt, których przestrzeganie może wymagać od gospodarstw poniesienia znacznych kosztów na budowę (rozbudowę i modernizację) infrastruktury.

W pewnym zakresie wymogi wzajemnej zgodności przyczyniają się do trwałego wykorzystania gruntów rolnych, a zatem – poniekąd – do zwiększenia opłacalności gospodarowania na nich w długim okresie. Chodzi tu na przykład o wymogi związane z utrzymaniem gruntów użytkowanych rolniczo na stokach o nachyleniu powyżej 20 stopni. Inaczej rzecz ujmując – skoro funkcji produkcyjnej i dochodowej rolnictwa sprzyjają dotacje dla rolnictwa przewidziane w WPR (co nie podlega dyskusji), trzeba uznać, że ograniczenia warunkujące uzyskanie tych dotacji, takie jak zasada wzajemnej zgodności, stanowią czynnik hamujący wypełnianie tych funkcji.

Jak wynika z niniejszych rozważań, podstawową funkcją zasady wzajemnej zgodności jest przyczynianie się do świadczenia dóbr publicznych przez rolnictwo. Do najważniejszych dóbr tego rodzaju należy ochrona środowiska naturalnego oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywności.

Świadczeniu środowiskowych dóbr publicznych służą wszystkie bez wyjątku wymogi DKR, a także wszystkie normy podstawowe z dziedziny „środowisko” (SMR od 1 do 5). Zasada wzajemnej zgodności zapewnia wieloaspektową ochronę środowiska. Dla przykładu, wymogiem DKR zwiększającym poziom ochrony środowiska poprzez zwiększenie sekwestracji dwutlenku węgla jest zakaz wypalania rżyska, ochronie wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego służy SMR 4, a ochronie gleb przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez osady ściekowe służy SMR 3.

Natomiast świadczeniu dóbr publicznych związanych z bezpieczeństwem żywności służą wszystkie środki o charakterze sanitarnymi i fitosanitarnym, a także – pośrednio – te dotyczące ochrony wód i gleb przed zanieczyszczeniami. Za przykład mogą tu posłużyć wymogi dotyczące stosowania nawozów azotowych i środków ochrony roślin, a także zakaz stosowania środków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i β -agonistycznym.

Zasada wzajemnej zgodności przyczynia się także do powstawania dóbr publicznych o charakterze społeczno-rekreacyjnym. Należy do nich ochrona krajobrazów. Za przykład może posłużyć jeden z wymogów dobrej kultury rolnej, dotyczący „zachowania charakterystycznych dla danego miejsca cech krajobrazu”. Również inne warunki DKR, jak choćby utrzymanie stref buforowych, a także liczne szczegółowe normy podstawowe, takie jak zakaz niszczenia drzew będących pomnikami przyrody, sprzyjają konserwacji krajobrazu.

Ponadto świadczeniu przez rolnictwo dobra publicznego o charakterze społecznym, jakim jest żywotność obszarów wiejskich, sprzyjają te wymogi wzajemnej zgodności, które przyczyniają się do ciągłości rolniczego użytkowania ziemi, na przykład wymogi DKR obejmujące zakaz uprawy roślin wymagających utrzymywania redlin wzdłuż stoku na stokach o znacznym nachyleniu, a także utrzymywania na tych obszarach gruntów jako ugór czarny (spełnianie obu warunków zapobiega erozji wodnej gruntów).

Istotną, choć nie wynikającą bezpośrednio z przepisów prawa funkcją zasady wzajemnej zgodności jest również uzasadnianie Wspólnej Polityki Rolnej, zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i wobec społeczeństwa europejskiego.