

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓLROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

Roman Budzinowski (redaktor naczelny)
Elżbieta Kremer (redaktor tematyczny)
Justyna Goździewicz-Biechońska i Łukasz Mikołaj Sokołowski
(sekretarze redakcji)

Komitet naukowy

PAWEŁ CZECHOWSKI, ALEKSANDER LICHOROWICZ,
ALEKSANDER OLESZKO, STANISŁAW PRUTIS

oraz

FRANCESCO ADORNATO (Università di Macerata, Włochy)
FERDINANDO ALBISINNI (Università della Tuscia, Włochy)
ANNA BANDLEROVÁ (Slovenská Poľnohospodárska Univerzita
v Nitre, Słowacja)
DANIEL GADBIN (Université de Rennes 1, Francja)
ALBERTO GERMANÒ (IDAIC Firenze, Włochy)
GIUSEPPE GIUFFRIDA (Università di Messina, Włochy)
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Universidad de Jaén, Hiszpania)
INES HÄRTEL (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder, Niemcy)
JOSÉ MARTÍNEZ (Georg-August-Universität Göttingen, Niemcy)
NORBERT OLSZAK (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francja)
TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Universidad de Jaén, Hiszpania)

Adres Redakcji

ul. Święty Marcin 90
Coll. Iuridicum UAM, pokój 319
61-809 Poznań
e-mail: ppr@amu.edu.pl
www.ppr.amu.edu.pl

Poszczególne numery Przeglądu Prawa Rolnego
dostępne są w Internecie na stronie:

<https://repozytorium.amu.edu.pl>

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2 (23)
2018



POZNAŃ 2018

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2018

Przekład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przekład streszczeń na język włoski
Edyta Bocian

Opracowanie redakcyjne
Marta Dajczak

Korekta
Marta Dajczak

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Redakcja techniczna i łamanie
Elżbieta Rygielska

ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10
www.press.amu.edu.pl

Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: wyd nauk@amu.edu.pl
Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

Ark. wyd. 11,00. Ark. druk. 13,625

DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL, DANIEL KRZANOWSKI, SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7-9

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Studia i materiały z badań

ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) <i>Formy zagospodarowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa po zmianie przepisów z 2016 roku.....</i>	13
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) <i>Prawne aspekty ochrony przed hałasem na obszarach wiejskich.....</i>	31
IZABELA LIPIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu) <i>Unijna pomoc publiczna w zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie – wybrane aspekty prawne.....</i>	47
DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu) <i>Umowa o pomocy przy zbiorach.....</i>	61
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) <i>Wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny w świetle rozporządzenia nr 2015/2283.....</i>	77
MAŁGORZATA SZYMAŃSKA (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie) <i>Initiatives based on local resources – new challenges of agricultural law.....</i>	91
AGNIESZKA SERLIKOWSKA (Uniwersytet Warszawski) <i>Z prawnej problematyki finansowania urzędowej kontroli żywności.....</i>	101

Prawo rolne za granicą

MIGUEL ANTONIO BALBER PÉREZ, MARITZA DE LA CARIDAD McCORMACK BEQUER (Uniwersytet w Hawanie, Kuba) <i>Retos actuales de la calidad en el Derecho Agrario frente a la Globalización; su incidencia en Cuba.....</i>	115
--	-----

ANA CARRETERO GARCÍA (Uniwersytet Kastylii-La Manchy, Hiszpania) <i>Impactos sociales, económicos y medioambientales derivados de la pérdida y el desperdicio de alimentos</i>	127
LAURA COSTANTINO (Uniwersytet im. Aldo Moro w Bari, Włochy) <i>Politiche europee e nazionali di contrasto allo spreco alimentare nella produzione primaria: analisi e prospettive future</i>	141
MANUEL ERNESTO MONTIEL SILVA (Uniwersytet Środkowoamerykański, Nikaragua) <i>Desafíos del productor nicaragüense en el mercado agrícola (regional y local) y alternativas de solución. Parte I</i>	149
MIRIAM VELAZCO MUGARRA (Uniwersytet w Hawanie, Kuba) <i>Derecho Agrario: instrumento del desarrollo agrícola y rural</i>	159
KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu) <i>Działalność pszczelarska we włoskim systemie prawnym</i>	171

II. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Wyrok TSUE z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie C-426/16 – Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW i inni przeciwko Vlaams Gewest przy udziale Global Action in the Interest of Animals (GAIA) VZW (opr. ELIZA JACHNIK).....	183
---	-----

III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Recenzje i noty bibliograficzne

Ines Härtel (Editor), <i>Handbook of Agri-Food Law in China, Germany, European Union. Food Security, Food Safety, Sustainable Use of Resources in Agriculture</i> , Springer 2017, ss. 662 (rec. ROMAN BUDZINOWSKI, JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA)	195
Ł.M. Sokołowski, <i>Prawne aspekty wprowadzania nowej żywności na rynek unijny</i> , Poznań 2017, ss. 273 (rec. PAWEŁ WOJCIECHOWSKI).....	198
Anna Kapała, <i>Status prawny agroturystyki (studium prawno-porównawcze)</i> , Wydawnictwo Prawnicze IURIS sp. z o.o., Poznań 2017, ss. 220 (rec. ANETA SUCHOŃ)	201

Przegląd czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht” (opr. ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI)	205
„Diritto Agroalimentare” (opr. ELIZA JACHNIK).....	206
„Rivista di Diritto Agrario” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ).....	208

„Revue de Droit Rural” (opr. ZOFIA FRĄCKOWIAK)	210
„Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (opr. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI).....	211

V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

XV Światowy Kongres Prawa Rolnego, Poznań 18–22 września 2018 r. (opr. ROMAN BUDZINOWSKI)	215
--	-----

CONTENTS

I. PAPERS

Research and studies

- ANETA SUCHOŃ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Forms in which the property of the State Treasury Agricultural Property Stock may be developed following the amendments to the regulations made in 2016..... 13
- JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Legal aspects of noise prevention in rural areas 31
- IZABELA LIPIŃSKA (University of Life Sciences in Poznań, Poland)
EU public aid and risk management in agriculture – selected legal aspects..... 47
- DAMIAN PUŚLECKI (University of Life Sciences in Poznań, Poland)
A harvesting help contract 61
- ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Introducing novel foods to the European Union market in the light of Regulation (EC) No 2015/2283..... 77
- MAŁGORZATA SZYMAŃSKA (Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland)
Initiatives based on local resources – new challenges of agricultural law..... 91
- AGNIESZKA SERLIKOWSKA (University of Warsaw, Poland)
From the legal issues of financing official controls of foodstuffs..... 101

Agricultural law abroad

- MIGUEL ANTONIO BALBER PÉREZ, MARITZA DE LA CARIDAD McCORMACK BEQUER (University in Havana, Cuba)
Contemporary quality challenges facing agricultural law in the context of globalisation on the example of the Cuban legal system..... 115

ANA CARRETERO GARCÍA (University of Castilla–La Mancha, Spain) <i>Social, economic and environmental impacts of food loss and food waste</i>	127
LAURA COSTANTINO (University of Bari Aldo Moro, Italy) <i>The EU and the national policy to combat food waste in primary production: an analysis and future prospects</i>	141
MANUEL ERNESTO MONTIEL SILVA (Central American University, Nicaragua) <i>Challenges facing a Nicaraguan producer operating in the agricultural market (regional and local) and alternative methods of solving them. Part I</i>	149
MIRIAM VELAZCO MUGARRA (University of Havana, Cuba) <i>Agricultural law as an instrument for agricultural and rural development</i>	159
KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI (University of Life Sciences in Poznań, Poland) <i>Beekeeping under the Italian legal system</i>	171
II. LITERATURE REVIEW	183
III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	195
IV. REPORTS AND INFORMATION	215

INDICE

I. ARTICOLI

Studi e ricerche

- ANETA SUCHOŃ (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia)
Forme di gestione del patrimonio dell’Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato dopo la modifica legislativa del 2016..... 13
- JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia)
Aspetti giuridici di tutela contro il rumore presente nelle zone rurali.... 31
- IZABELA LIPIŃSKA (Università dell’Ambiente, Poznań, Polonia)
Aiuto pubblico dell’UE nella gestione dei rischi in agricoltura – aspetti giuridici scelti..... 47
- DAMIAN PUŚLECKI (Università dell’Ambiente, Poznań, Polonia)
Il contratto di aiuto alla raccolta..... 61
- ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia)
L’immissione di nuovi alimenti sul mercato dell’UE alla luce del regolamento n. 2015/2283..... 77
- MALGORZATA SZYMAŃSKA (Università “Maria Curie-Skłodowska”, Lublino, Polonia)
Iniziative basate su risorse locali: nuove sfide per il diritto agrario 91
- AGNIESZKA SERLIKOWSKA (Università di Varsavia, Polonia)
Sulle questioni giuridiche legate al finanziamento del controllo ufficiale degli alimenti 101

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

- MIGUEL ANTONIO BALBER PÉREZ, MARITZA DE LA CARIDAD McCORMACK BEQUER (Università dell’Avana, Cuba)
Attuali sfide della qualità nel diritto agrario di fronte alla globalizzazione – il caso dell’isola di Cuba..... 115

ANA CARRETERO GARCÍA (Università di Castiglia-la Mancha, Spagna) <i>Impatto sociale, economico e ambientale dovuto alla perdita e allo spreco di cibo</i>	127
LAURA COSTANTINO (Università degli studi di Bari Aldo Moro, Italia) <i>Politiche europee e nazionali di contrasto allo spreco alimentare nella produzione primaria: analisi e prospettive future</i>	141
MANUEL ERNESTO MONTIEL SILVA (Università Centroamericana, Nicaragua) <i>Sfide del produttore nicaraguense nel mercato agricolo (regionale e locale) e soluzioni alternative. Parte I</i>	149
MIRIAM VELAZCO MUGARRA (Università dell'Avana, Cuba) <i>Diritto agrario: strumento di sviluppo agricolo e rurale</i>	159
KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI (Università dell'Ambiente, Poznań, Polonia) <i>L'attività di apicoltura nell'ordinamento giuridico italiano</i>	171
II. RASSEGNA DI LETTERATURA	183
III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	195
IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI	215

I. ARTYKUŁY

ANETA SUCHOŃ

orcid: 0000-0002-5410-7853

Formy zagospodarowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa po zmianie przepisów z 2016 roku

1. Wprowadzenie

W świetle ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹ grunty wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa mogą zostać m.in. oddane w dzierżawę, najem, sprzedane, wniesione do spółki prawa handlowego. Możliwe jest także ich nieodpłatne przekazanie z Zasobu na rzecz np. samorządu terytorialnego, Lasów Państwowych czy kościelnych osób prawnych. Sprawozdanie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 2017 r. wskazuje, że od początku działalności Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) przejęła ze wszystkich źródeł do Zasobu 4 741,8 tys. ha². Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w Zasobie znajdowały się nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 1 375 153 ha³.

Z dniem 30 kwietnia 2016 r. weszła w życie ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁴. Już z art. 1 wynika dość znacząca

¹ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 91, 1162.

² KOWR, *Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2017 roku*, s. 40 i nn.

³ Ibidem.

⁴ Dz.U. z 2016 r., poz. 585 ze zm.

zmiana. W okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu WRSP. Co więcej, ten akt prawny zmienił także przepisy ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁵. Wydane zostały nowe akty wykonawcze, np. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP⁶, rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu udzielania pisemnej zgody na przeniesienie własności nieruchomości albo na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁷ czy rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31 października 2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz trybu postępowania w tych sprawach⁸.

Celem analizy jest ustalenie wpływu zmian regulacji prawnych, szczególnie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, na formy zagospodarowania mienia, a w szczególności wskazanie, które formy dominują, i określenie uwarunkowań prawnych dotyczących ich funkcjonowania.

Podjęcie rozważań uzasadniają przede wszystkim względy społeczne i gospodarcze, związane ze znaczeniem nieruchomości rolnych. Wielu producentów rolnych planuje powiększenie gospodarstwa rolnego w oparciu o grunty państwowe z Zasobu WRSP. Bez wątplenia zaś, jak podkreślono w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r.⁹, grunty rolne stanowią dobro publiczne i podlegają zobowiązaniom społecznym. Służą one realizacji prawa człowieka do zdrowej i wystarczającej żywności oraz wielu usług ekosystemowych, ważnych z punktu widzenia przeżycia. Są zasobem coraz bardziej deficytowym, nie można ich uważać za zwykły towar.

2. Ogólne informacje dotyczące KOWR i Zasobu WRSP

Z dniem 1 stycznia 1992 r. rozpoczęła działalność AWRSP (potem ANR, obecnie KOWR)¹⁰, której głównym zadaniem było przejęcie wszystkich pań-

⁵ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1405, 1496, 1637.

⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 1186 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 746 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 2116.

⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? [2016/2141(INI)].

¹⁰ Z dniem 16 lipca 2003 r. weszła w życie ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, na podstawie której AWRSP zmieniła nazwę na ANR.

stwowych nieruchomości rolnych do Zasobu WRSP oraz gospodarowanie tym mieniem na zasadach określonych w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹¹ oraz w przepisach wykonawczych do tego aktu prawnego¹². Do Zasobu WRSP przekazywano sukcesywnie nieruchomości, które uprzednio wchodziły do Państwowego Funduszu Ziemi bądź stanowiły składnik zorganizowanych całości produkcyjnych w formie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej lub państwowych gospodarstw rolnych¹³.

Od 16 lipca 2003 r. ANR (obecnie KOWR) obok dotychczasowych zadań otrzymała również obowiązki związane z oddziaływaniem na kształtowanie prywatnego obrotu gruntami rolnymi oraz poprawą struktury gruntowej kraju¹⁴. Instytucja została wyposażona w dwa instrumenty, tj. prawa pierwokupu oraz wykupu. Kolejne istotne zmiany wprowadziła wspomniana już ustawa z 14 kwietnia 2016 r. Nowelizując ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego zwiększyła możliwości wpływu ANR na obrót prywatny poprzez poszerzenie zastosowania prawa wykupu oraz nabywanie nieruchomości rolnych od spółek osobowych oraz udziałów czy akcji spółek kapitałowych będących właścicielami nieruchomości rolnych. Natomiast na podstawie ustawy z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa¹⁵ z dniem 1 września 2017 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa przejął zadania ANR¹⁶.

W świetle art. 5 ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r. Skarb Państwa powierza ANR (obecnie KOWR) wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w zakresie określonym przepisami. Uprawnienia wymienionej osoby prawnej odnośnie do gospodarowania mieniem Skarbu Państwa opierają się na konstrukcji powiernictwa. Powiernikiem jest osoba prowadząca cudze sprawy, lecz we własnym imieniu¹⁷. KOWR nie staje się właścicielem przejętego mienia wchodzącego w skład Zasobu WRSP, a jedynie podmiotem wykonującym w imieniu własnym powierzone jej uprawnienia właścicielskie¹⁸.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 91 ze zm., zwana dalej ustawą z 19 października 1991 r.

¹² S. Prutis, *Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 10 i nn.

¹³ A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawnoporównawcze)*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. 5, s. 130 i n.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 623 ze zm.

¹⁶ Zob. szerzej M. Bednarek, *Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym*, „*Krakowski Przegląd Notarialny*” 2016, nr 4, s. 10 i nn.

¹⁷ A. Doliwa, *Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „*Rejent*” 2000, nr 2, s. 85 i nn.

¹⁸ S. Prutis, R. Michałowski, *Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 335.

Na dzień 28 lutego 2018 r. w Zasobie WRSP było 1 375 100 ha, w tym w dzierżawie 1 031 500 ha, głównie na terenie działania oddziałów we Wrocławiu, Poznaniu, Szczecinie i Warszawie, w trwałym zarządzie 19 300 ha, w wieczystym użytkowaniu 531 000 ha, w innych formach rozdysponowania nie-trwałego (dożywotnie użytkowanie, bezumowne użytkowanie itp.) – 16 100 ha. Do rozdysponowania zostało 216 300 ha¹⁹.

Według Raportu w 2017 r. przeprowadzono 36,4 tys. przetargów, z tego 28,3 tys. na sprzedaż i 8,1 tys. na dzierżawę. Rozstrzygnięto 4,2 tys. procedur na sprzedaż 2,3 tys. ha gruntów oraz 5,8 tys. na dzierżawę 40,1 tys. ha gruntów rolnych²⁰. Z kolei w 2016 r. ANR zorganizowała 28,3 tys. przetargów, w tym 14,2 tys. na sprzedaż i 14,1 tys. na dzierżawę²¹. Wybrano kupujących w 1927 procedurach przetargowych na sprzedaż 6,4 tys. ha gruntów oraz 10,4 tys. posiadaczy zależnych na dzierżawę 65,3 tys. ha nieruchomości rolnych²². W 2014 r. ANR przeprowadziła 63,1 tys. procedur, w tym 56,1 tys. na sprzedaż i 7 tys. na dzierżawę²³. Powierzchnia zbywanych gruntów uległa znacznemu zmniejszeniu, o czym świadczą dane. Przykładowo w 2014 r. ANR sprzedała 132,2 tys. ha²⁴ gruntów, w 2011 r. 125,1 tys. ha, zaś w 2009 r. 102,4 tys. ha²⁵. Natomiast w 2016 r. zbyto 17,7 tys. ha²⁶.

Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przewiduje także możliwość nieodpłatnego przekazania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP. Nie ulega wątpliwości, że dla rozwoju obszarów wiejskich z reguły istotne jest przekazywanie gruntów na własność gminy²⁷. Ustawa stanowi, że nieruchomości wchodzące w skład Zasobu KOWR może nieodpłatnie, na podstawie umowy, przekazać na własność np. jednostce samorządu terytorialnego, jeżeli są one przeznaczone w miejscowym

¹⁹ KOWR 2017, Sprawozdanie..., s. 22 i nn.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² ANR 2016, *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 roku*, Agencja Nieruchomości Rolnych, online: www.kowr.gov.pl [dostęp: 10.12.2017], s. 14.

²³ Ibidem.

²⁴ ANR 2014, *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2014 r.*, Agencja Nieruchomości Rolnych, online: www.anr.gov.pl, s. 16 i nn [dostęp: 10.12.2017].

²⁵ Ibidem.

²⁶ ANR 2016, *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 r.*, Agencja Nieruchomości Rolnych online: www.anr.gov.pl [dostęp: 10.12.2017], s. 15 i nn.

²⁷ A. Suchoń, *Ramy prawne funkcjonowania Agencji Nieruchomości Rolnych a rozwój obszarów wiejskich i unowocześnianie rolnictwa*, w: R. Marks-Bielska, R. Kisiel (red.), *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w unowocześnianiu rolnictwa i obszarów wiejskich*, Olsztyn 2013, s. 30 i nn.

planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych służących wykonywaniu zadań własnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej (art. 24 ust. 4 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa).

Przepisy stanowią, że możliwe jest nieodpłatne przekazanie przez KOWR osobom bezrobotnym bez prawa do zasiłku, które przez okres co najmniej 5 lat były pracownikami państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha na cele związane z zalesianiem, o którym mowa w przepisach ustawy z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Ogółem z Zasobu WRSP nieodpłatnie przekazano 365 283 ha gruntów, w tym w 2017 r. 2 229 ha. Według Raportu za 2016 r. ANR (obecnie: KOWR) przekazała łącznie nieodpłatnie grunty z Zasobu WRSP m.in.: jednostkom samorządu terytorialnego – 57,6 tys. ha; lasom państwowym – 154 tys. ha, kościelnym osobom prawnym – 89,5 tys. ha; regionalnym zarządom gospodarki wodnej i marszałkom województw – 229,6 tys. ha; parkom narodowym, spółdzielniom mieszkaniowym, Polskiej Akademii Nauk, Izbowi Rolniczym i Krajowej Radzie Izb Rolniczych, państwowym szkołom wyższym, państwowym jednostkom badawczo-rozwojowym, fundacjom i organizacjom pożytku publicznego, na własność dożywnym użytkownikom – 61,7 tys. ha; aportem do spółek prawa handlowego – 24,3 tys. ha; w innych formach (przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, rozdysponowanie w trybie przepisów o scalaniu i wymianie gruntów, przekazanie na rzecz zniesienia współwłasności itp.) rozdzielono 35,9 tys. ha²⁸.

3. Dzierżawa nieruchomości z Zasobu WRSP

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w dzierżawę oddane zostały nieruchomości Zasobu WRSP o powierzchni 1 033 800 ha, tj. o ponad 12 tys. ha więcej niż na koniec grudnia 2016 r. (1 021 732 ha)²⁹. Natomiast na koniec sierpnia 2018

²⁸ ANR 2016, *Raport z działalności ANR za 2016*, Agencja Nieruchomości Rolnych, online: <http://www.kowr.gov.pl/zasob/raporty-roczne-anr> [s. 17 i nn dostęp: 10.12.2017].

²⁹ KOWR 2017, *Sprawozdanie...*, s.21 i nn.

w dzierżawie było 1 040 900 ha gruntów³⁰. Regulacje prawne poświęcone dzierżawie z Zasobu WRSP zawarte są przede wszystkim w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz w Kodeksie cywilnym. Nowelizacja dokonana na podstawie wspomnianej już ustawy z 14 kwietnia 2016 r. wprowadziła do ustawy z 19 października 1991 r. zmiany w zakresie przetargów na dzierżawę. Artykuł 39 tego aktu prawnego stanowi, że umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego. Artykuł 29 ust. 3–3c, dotyczący przetargów na sprzedaż nieruchomości rolnych, stosuje się odpowiednio do dzierżawy. Zgodnie z zaleceniami KOWR przetargi ograniczone „powinny być organizowane na wniosek organizacji rolniczej, w tym izby rolniczej lub rady społecznej z tym, że ostateczną decyzję o formie przetargu podejmuje Dyrektor OT KOWR, odpowiedzialny za gospodarowanie Zasobem w danym województwie”³¹.

W świetle przepisów KOWR może przeprowadzić przetarg ofert pisemnych (konkurs ofert) na sprzedaż i odpowiednio na dzierżawę nieruchomości rolnych, w którym mają prawo uczestniczyć wyłącznie podmioty, o których mowa w ust. 3b art. 29. Są nimi z reguły rolnicy indywidualni (w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego) zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu, lub w gminie graniczącej z tą gminą, lub osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów, lub członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości, zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne. Obecnie konkurs ofert może mieć jedynie postać procedury ograniczonej, co wynika z art. 29 ust. 3 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r.³²

Przetargi ograniczone, adresowane tylko do rolników indywidualnych, nie są nowością. Modyfikacje w zakresie kręgu uprawnionych osób wynikają ze zmiany definicji rolnika indywidualnego. Uważa się za niego osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości

³⁰ KOWR, online: <http://www.kowr.gov.pl/zasob> [dostęp: 10.12.2017].

³¹ Zarządzenie nr 28/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 22 lutego 2018 r. zmieniające Zarządzenie nr 103/2017/Z z 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

³² R. Michałowski, *Nowy kształt przetargu pisemnego przy sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 95 i nn.

rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Istotna zmiana dotyczy wprowadzenia wymogu 5-letniego obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego.

W kontekście tej zmiany pozytywnie ocenić należy zasady wynikające z ust. 3b art. 29 ustawy z 19 października 1991 r. W przetargach organizowanych wyłącznie dla rolników indywidualnych mogą mianowicie uczestniczyć również podmioty, które nie spełniają jedynie wymogu dotyczącego 5-letniego okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, określonego w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, w przypadku gdy w dniu ogłoszenia wykazu nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży mają nie więcej niż 40 lat. Ustawa stanowi także, że w przypadku osób, o których mowa w ust. 3b pkt. 2 (chodzi o osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów), mogą to być również osoby, którym – pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji zawodowych – przyznano pomoc finansową, o której mowa np. w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020³³, a termin na uzupełnienie tych kwalifikacji jeszcze nie upłynął. Chodzi o premie dla młodych rolników, którzy uzyskali pomoc unijną, pozwalające im na uzupełnienie kwalifikacji.

Artykuł 29 ust. 3bc ustawy z 19 października 1991 r. dodany na podstawie nowelizacji z 14 kwietnia 2016 r. wprowadza także dodatkowe wymagania, które mogą ograniczyć udział w przetargach. Przykładowo nie mogą uczestniczyć w nich podmioty, które: władają lub władają nieruchomościami Zasobu bez tytułu prawnego i mimo wezwania KOWR nieruchomości tych nie opuściły; mają zaległości z tytułu zobowiązań finansowych wobec KOWR, Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a w szczególności zalegają z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Partycypacja jest jednak możliwa, gdy uzyskały one przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu. Tytułem przykładu warto nawiązać do ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁴, która w art. 67a wskazuje, że organ podatkowy, na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może np. odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty; odroczyć lub rozłożyć na

³³ Dz.U. z 2015 r., poz. 349 i 1888 oraz Dz.U. z 2016 r., poz. 337.

³⁴ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.

raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek; umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną.

Przez szereg lat o wyborze dzierżawcy decydowała głównie wysokość czynszu. W świetle zmienionej ustawy kryteriami wyboru najkorzystniejszej oferty mogą być w szczególności: a) odległość gospodarstwa rolnego oferenta od zbywanej nieruchomości Zasobu (w odniesieniu do dzierżawy wydaje się istotna odległość od oddanej w dzierżawę nieruchomości); b) powierzchnia nieruchomości rolnych nabytych lub wydzierżawionych z Zasobu; c) intensywność produkcji zwierzęcej w gospodarstwie oferenta. Wątpliwości interpretacyjne może powodować pkt c. Odnosi się on bardzo ogólnie do produkcji zwierzęcej, nie wskazując, co należy rozumieć pod pojęciem intensywności. Rodzi się także pytanie, dlaczego ustawodawca nawiązał akurat do tego aspektu. Być może ma to być swoiste uznanie trudności związanych z produkcją zwierzęcą, wykorzystywania produktów rolnych jako karmy dla zwierząt oraz często małej opłacalności takiej aktywności (np. w przypadku trzody chlewnej).

Na zawieranie umów na dzierżawę nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP i ich wykonywanie mają wpływ także zarządzenia Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa: 103/2017/Z z 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zmienione Zarządzeniem nr 28/2018/Z³⁵; Zarządzenie nr 28/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 22 lutego 2018 r. zmieniające Zarządzenie nr 103/2017/Z z 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; Zarządzenie nr 95/2017/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 6 października 2017 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa³⁶.

W zakresie kryteriów stosowanych w czasie przetargu najlepiej odwołać się właśnie do wspomnianych zarządzeń. Według tego nr 28/2018/Z KOWR stosuje następujące kryteria: 1a. Odległość siedziby gospodarstwa rolnego oferenta od nieruchomości Zasobu –15 pkt.; 1b. Odległość nieruchomości rolnej będącej przedmiotem własności lub użytkowania wieczystego, dzierżawy z Zasobu WRSP oferenta od nieruchomości Zasobu będącej przedmiotem przetargu – 15 pkt.³⁷; 2. Powierzchnia nieruchomości rolnych nabytych lub wydzierżawio-

³⁵ KOWR, online: <http://www.kowr.gov.pl/zasob/dzierzawa-nieruchomosci> [dostęp: 10.11.2018].

³⁶ Ibidem.

³⁷ Tak Zarządzenie nr 28/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 22 lutego 2018 r. zmieniające Zarządzenie nr 103/2017/Z z 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

nych z Zasobu – 30 pkt.³⁸; 3. Intensywność produkcji zwierzęcej w gospodarstwie oferenta – 15 pkt.³⁹; 4. Kryterium wieku – 10 pkt. (gdy oferent ma nie więcej niż 40 lat); 5. Powierzchni użytków rolnych stanowiących dzierżawę, użytkowanie wieczyste i własność rolnika i jego małżonka – 25 pkt.⁴⁰ Zarządzenie Dyrektora Generalnego przewiduje także możliwość wprowadzenia kryterium uzgodnionego z terenową radą społeczną – 10 pkt.⁴¹

Na podstawie delegacji ustawowej wydane zostało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP. Według tego aktu wykonawczego roczny czynsz dzierżawny od użytków rolnych ma być określony jako równowartość pieniężna ilości pszenicy określonej w tabelach stawek czynszu dzierżawnego od użytków rolnych, stanowiących załącznik do rozporządzenia, w zależności od rodzaju i klasy gruntów oraz miejsca ich położenia. Wysokość czynszu dzierżawnego dla gruntów ornych (dt pszenicy/ha) jest ustalana zgodnie z wytycznymi zawartymi w tabeli, przy uwzględnieniu okręgu podatkowego oraz klasy gruntów ornych, np. dla IV okręgu podatkowego dla klasy IIIb wynosi ona 5,7 dt pszenicy, a dla IVb 3,4 dt pszenicy/ha. Według rozporządzenia czynsz od budynków, budowli i urządzeń jest obliczany jako suma pieniężna stanowiąca 1,8% wartości księgowej netto ustalonej na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego ogłoszenie wykazu, nie mniej niż 0,6% wartości początkowej.

Istotnym zagadnieniem jest przedłużanie umów dzierżawy z Zasobu WRSP. Artykuł 39 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wskazuje, że przetargu nie stosuje się, jeżeli dotychczasowy dzierżawca złożył Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na

³⁸ Według Zarządzenia oferenci, którzy nie nabyli ani nie są dzierżawcami gruntów rolnych z Zasobu, otrzymują maksymalną liczbę punktów. Podmioty, które złożyły oferty, nabyły lub są dzierżawcami gruntów rolnych z Zasobu o łącznej powierzchni UR równej i większej niż trzykrotność średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w danym województwie – 0 pkt.

³⁹ Ocena dokonywana jest na podstawie obsady inwentarza żywego w sztukach dużych w przeliczeniu na 1 ha UR według średniorocznej obsady w poprzednim roku. Maksymalną liczbę punktów otrzymują oferty, w których obsada jest równa 1,5 i większa. Tak Zarządzenie nr 28/2018/Z Dyrektora Generalnego...

⁴⁰ Istotne jest pojęcie powierzchni preferowanej. Przyjmowana jest ona na poziomie trzykrotności średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w danym województwie. Tak Zarządzenie nr 28/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 22 lutego 2018 r. zmieniające Zarządzenie nr 103/2017/Z z 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

⁴¹ Ibidem.

nowych warunkach uzgodnionych z Krajowym Ośrodkiem, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy.

W razie niezłożenia oświadczenia najpóźniej na trzy miesiące przed zakończeniem dzierżawy i niezgodnienia nowych warunków dzierżawy w terminie miesiąca od złożenia oświadczenia wydzierżawienie nieruchomości następuje na zasadach przetargu. W razie nieprzedstawienia przez Krajowy Ośrodek dotychczasowemu dzierżawcy nieruchomości stanowiska odnośnie do warunków dalszego dzierżawienia tej nieruchomości, w terminie miesiąca od dnia złożenia oświadczenia, domniemywa się, że Krajowy Ośrodek wyraził zgodę na dalsze dzierżawienie nieruchomości na dotychczasowych warunkach przez okres roku. Przepisy nie wskazują, na jaki okres KOWR może przedłużyć umowę dzierżawy i jakie dodatkowe wymagania muszą zostać spełnione.

Treść art. 39 omawianej ustawy nie ulegała zmianie w 2016 r. i kolejnych latach. Niemniej realizacja tego przepisu w praktyce została zmodyfikowana. Według Zarządzenia nr 95/2017/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 6 października 2017 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴², „możliwe jest wydłużanie umów dzierżaw na okres 1) do 15 lat – jeżeli dzierżawcą nieruchomości jest osoba prowadząca gospodarstwo rodzinne w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego albo osoba niemająca więcej niż 40 lat, jeśli nie spełnia wyłącznie wymogu dotyczącego 5-letniego osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, 2) do 8 lat – jeżeli dzierżawcą nieruchomości nie jest osoba prowadząca gospodarstwo rodzinne w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. W przypadku gdy w chwili określania warunków dalszej dzierżawy istnieje znaczne zapotrzebowanie na grunty ze strony okolicznych rolników indywidualnych, mających miejsce zamieszkania w gminie, gdzie położone są grunty objęte umową dzierżawy lub w gminie graniczącej, jednak z uzasadnionych względów, np. gospodarczych, społecznych, formalno-prawnych, nieprzedłużenie okresu trwania umowy dzierżawy lub zmniejszenie przedmiotu dzierżawy wywołałoby negatywne skutki – oddział terenowy KOWR powinien zaproponować dzierżawcy krótszy okres dzierżawy⁴³.

Zarządzenie wskazuje także przypadki, kiedy za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR możliwe jest wydłużenie dzierżawy na dłuższy okres, np. gdy dzierżawca poniósł znaczne nakłady finansowe w ramach prowadzonej działalności rolniczej; przemawiają za tym względy społeczno-gospodarcze (np. wysokość zatrudniania, profil produkcji). Warunkiem przedłużenia umowy, oprócz złożenia przez dzierżawcę oświadczenia o zamiarze dalszego dzierża-

⁴² KOWR, online: <http://www.kowr.gov.pl/zasob/dzierzawa-nieruchomosci> [dostęp: 10.11.2018].

⁴³ Ibidem.

wienia nieruchomości, jest także prawidłowe wywiązywanie się dzierżawcy ze zobowiązań wynikających z umowy dzierżawy, jego wiarygodność finansowa i zabezpieczenie należności Ośrodka⁴⁴.

Dotychczasowa praktyka pokazała, że KOWR wyraża zgodę szczególnie w przypadkach, gdy dzierżawca poniósł duże nakłady finansowe w ramach prowadzonej działalności rolniczej czy też nabył znaczną część dzierżawionej nieruchomości, w tym także ośrodek gospodarczy (z rozłożeniem zapłaty ceny sprzedaży na raty lub z wykorzystaniem środków pochodzących z kredytu) – natomiast przedłużenie umowy dzierżawy ze względu na poniesione koszty jest niezbędne do zachowania stabilności gospodarowania oraz płynności finansowej gospodarstwa; przedmiotem dzierżawy są nieruchomości stawowe lub grunty, na których znajdują się plantacje kultur wieloletnich. KOWR udziela zgody także wtedy, gdy jest to niezbędne do przyznania dzierżawcy pomocy współfinansowanej lub finansowanej ze środków innych niż te, które wymagają określonego terminu trwania umowy dzierżawy, przemawiają za tym względy społeczno-gospodarcze (np. wysokość zatrudnienia, profil produkcji)⁴⁵.

Wspomnieć warto o Zarządzeniu nr 173/2018/Z w sprawie zabezpieczenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z 24 października 2018 r. Zgodnie z nim ustanowienie prawnego zabezpieczenia stanowi warunek zawarcia umowy, a dokonując wyboru form zabezpieczenia KOWR bierze pod uwagę ograniczenia wynikające z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji. Formę zabezpieczenia ustala oddział terenowy KOWR w porozumieniu z dzierżawcą czy kupującym, biorąc pod uwagę m.in. wysokość ceny sprzedaży lub czynszu dzierżawnego, okres spłaty przy rozłożeniu na raty lub okres dzierżawy, sytuację finansową i majątkową.

Nowością są zmiany w osobie dzierżawcy w przypadku przeniesienia praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy gruntów rolnych (tzw. cesja umowy dzierżawy). Modyfikacje wprowadziła wspomniana już nowelizacja z 14 kwietnia 2016 r. Dodany do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa art. 39c wskazuje, kiedy taka cesja jest możliwa. Po pierwsze, dzierżawca musi złożyć wniosek i uzyskać zgodę Krajowego Ośrodka. Po drugie, osoba trzecia może wstąpić w prawa i obowiązki dzierżawcy wynikające z umowy dzierżawy, w przypadku gdy dzierżawca uzyska uprawnienia do renty strukturalnej, emerytury lub z uwagi na stan zdrowia nie będzie mógł

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ KOWR, online: <http://www.kowr.gov.pl/zasob/dzierzawa-nieruchomosci/przedluzenie-umowy-dzierzawy> [dostęp: 10.11.2018].

kontynuować umowy. Po trzecie, przekazanie praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy następuje na rzecz osoby lub osób bliskich dzierżawcy w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego (czyli zstępnych, wstępnych, rodzeństwa, dzieci rodzeństwa, małżonka, osób przysposabiających i przysposobionych)⁴⁶.

4. Sprzedaż nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP

Od zasady, że w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu WRSP, są wyjątki. Tej regulacji nie stosuje się do sprzedaży m.in. nieruchomości i ich części przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele inne niż rolne (w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne, nieruchomości rolne o powierzchni do 2 ha). Nadal KOWR może sprzedawać nieruchomości, w tym również rolne (choć z ograniczeniami).

W 2017 r. zrealizowana sprzedaż nieruchomości Zasobu wyniosła 4 078 ha. Z tej powierzchni uprawnionym podmiotom sprzedano bez przetargu 1 715 ha (z czego 1 574 ha dzierżawcom w ramach przysługującego im prawa pierwszeństwa w nabyciu), a 2 363 ha sprzedano w trybie przetargowym⁴⁷. W 2017 r. powierzchnia sprzedaży gruntów nierolnych wyniosła 591 ha w ramach 926 transakcji⁴⁸. Zgodnie z informacjami przygotowanymi przez KOWR do sprzedaży nie przeznaczają się w szczególności nieruchomości co do których toczy się postępowanie w związku z zarzutem o sprzeczne z prawem przejęcie na rzecz Skarbu Państwa, stanowiących grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, przeznaczonych na cele publiczne⁴⁹.

Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. stanowi, że Minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Dyrektora Generalnego KOWR, może wyrazić zgodę na sprzedaż nieruchomości lub ich części innych niż wymienione powyżej, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi. Ustawa nie precy-

⁴⁶ Zob. P. Iwaszkiewicz, *Komentarz do art. 39 c ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, w: P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2018.

⁴⁷ KOWR 2017, *Sprawozdanie...*, s. 24 i nn.

⁴⁸ KOWR 2017, *Sprawozdanie...*, s. 28 i nn.

⁴⁹ KOWR, online: <http://www.kowr.gov.pl/zasob/sprzedaz-i-trwale-rozdysponowanie-nieruchomosci-zasobu/sprzedaz-nieruchomosci> [dostęp: 10.11.2018].

zuje jednak, co należy rozumieć pod tym pojęciem ani nie podaje przykładów w tym zakresie. Jak podkreśla się w literaturze, takie rozwiązania prawne mogą skutkować arbitralnością rozstrzygnięć organów⁵⁰.

Od 30 kwietnia 2016 r. prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu nie przysługuje byłemu właścicielowi. Głównym podmiotem, który może z niego skorzystać, jest dzierżawca. Wymagania w odniesieniu do tego ostatniego nie uległy zmianie – jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat, dzierżawcy przysługuje prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu.

Wspomnieć należy także o nowych obowiązkach nabywców nieruchomości z Zasobu WRSP. Artykuł 29a ustawy z 19 października 1991 r. dodany na podstawie nowelizacji z 14 kwietnia 2016 r. stanowi mianowicie, że umowa sprzedaży nieruchomości rolnej zawiera w szczególności zobowiązania nabywcy nieruchomości do m.in. nieprzeniesienia własności nieruchomości nabytej z Zasobu przez okres 15 lat od dnia nabycia nieruchomości oraz do prowadzenia działalności rolniczej na niej w tym okresie, a w przypadku osób fizycznych do osobistego prowadzenia tej działalności; nieustanawiania we wspomnianym okresie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu na rzecz innych podmiotów niż KOWR; zapłaty kwoty w wysokości 40% ceny sprzedaży w przypadku: a) niedotrzymania przez nabywcę nieruchomości któregośkolwiek ze zobowiązań, o których mowa w pkt 1 i 2, albo b) złożenia nieprawdziwego oświadczenia, o którym mowa w art. 29b ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r.⁵¹

Kary nie stosuje się w przypadku np. przeniesienia własności nieruchomości na rzecz zstępnego lub przysposobionego, a w przypadku ich braku – krewnego w linii bocznej. Przepisy stanowią, że KOWR może wyrazić zgodę np. na przeniesienie własności nieruchomości nabytej z Zasobu w przypadku, gdy nabywca nieruchomości jest osobą fizyczną m.in. zamierzającą powiększyć gospodarstwo rodzinne albo posiadającą kwalifikacje rolnicze w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego i zamierzającą utworzyć gospodarstwo rodzinne. Możliwa jest także zgoda KOWR na obciążenie nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP w przypadku, gdy hipoteka ma stanowić zabezpieczenie spłaty kredytu zaciąganego przykładowo na zakup nieruchomości rolnej w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu udzielania pisemnej zgody na przeniesienie własności nieruchomości albo na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu

⁵⁰ P. Litwiniuk, *Ewolucja rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2017, t. XV.

⁵¹ J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „*Rejent*” 2016, nr 5, s. 23–49.

Własności Rolnej Skarbu Państwa stanowi, że wniosek o zgodę składa się do dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka właściwego ze względu na położenie nieruchomości. Nowością jest także wymóg, że zbywca nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP przed zawarciem umowy sprzedaży składa oświadczenie o pochodzeniu środków finansowych na ten cel oraz że nie zawarł umowy przedwstępnej na zbycie tej nieruchomości. Osoba, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie, podlega odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia.

Obowiązki nabywców nieruchomości rolnych z Zasobu zostały określone inaczej niż te wynikające z ustawy z 11 kwietnia 2003 o kształtowaniu ustroju rolnego. W tym drugim akcie prawnym co prawda obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na nabytych gruntach wynosi 10 lat, ale art. 9 wspomnianego aktu prawnego przewiduje sankcję nieważności w przypadku sprzedaży takiej nieruchomości przed upływem tego okresu bez zgody sądu.

5. Wniesienia mienia z Zasobu WRSP do spółki. Prawo pierwokupu KOWR w zakresie nabywania udziałów i akcji spółek kapitałowych

W świetle ustawy z 19 października 1991 r. KOWR gospodaruje Zasobem także w drodze wniesienia mienia lub jego części do spółki, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy, lub innej spółki prawa handlowego, w której Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji. Istotne w tym zakresie jest rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 października 2016 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej⁵². Załącznik zawiera, po pierwsze, nazwy i adresy ośmiu spółek hodowli roślin uprawnych, np.: Poznańska Hodowla Roślin spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Tulcach, Kutnowska Hodowla Buraka Cukrowego spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Straszku czy Pomorsko-Mazurska Hodowla Ziemiaka spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Strzekęcinie. Po drugie, w załączniku wymienione zostały także 33 spółki hodowli zwierząt gospodarskich, np. Ośrodek Hodowli Zarodowej „Głogówek” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Głogówku czy Ośrodek Hodowli Zarodowej w Kamieńcu Ząbkowickim spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

⁵² Dz.U. z 2016 r., poz. 1746 ze zm.

Od 1992 r. do 31 grudnia 2017 r. w aportach do spółek prawa handlowego wniesiono 24,5 tys. ha z Zasobu WRSP (w 2017 r. – 132 ha). Przedmiotem aportu było również: 148 zabytkowych zespołów dworskich i pałacowo-parkowych, 176 obiektów socjalnych, kulturalnych i sportowych, 66 mieszalni pasz, 50 gorzelni, 1 winiarnia, 40 suszarni zbóż i zielonek. Do spółek wniesiono także w formie aportów 1760 mieszkań⁵³.

Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. wprowadziła także nowości w zakresie prawa pierwokupu. Krajowemu Ośrodkowi działającemu na rzecz Skarbu Państwa przysługuje mianowicie prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej⁵⁴. W literaturze podkreśla się, że realizacja prawa pierwokupu przez KOWR ma miejsce bez względu na stopień odniesienia wartości nieruchomości rolnej do całego majątku spółki⁵⁵ oraz powierzchni gruntu rolnego. W okresie 30.04. – 31.12.2016 r. do oddziałów terenowych i filii agencji wpłynęły 983 powiadomienia od spółek handlowych o zbyciu udziałów i akcji na łączną wartość 1 mln 245 tys. zł. KOWR nie skorzystał z prawa pierwokupu lub nabycia udziałów i akcji. Pod koniec 2017 r. i w 2018 r. zauważyć można jednak większą aktywność KOWR w zakresie nabywania udziałów czy akcji w spółkach prawa handlowego.

W okresie od stycznia do sierpnia 2017 r. do oddziałów terenowych ANR dotarło od spółek prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych, 907 zawiadomień, z tego: 897 zawiadomień dotyczyło sprzedaży udziałów/akcji, 10 nabycia udziałów/akcji. ANR złożyła dwa oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu udziałów/akcji. W okresie od września do grudnia 2017 r. do oddziałów terenowych KOWR od spółek prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych, wpłynęły 584 zawiadomienia, z czego: 535 dotyczyło sprzedaży udziałów/akcji na łączną kwotę 2 mln 483 tys. zł (przy czym jedno z tych zawiadomień odnosiło się do sprzedaży akcji za kwotę 1 mln 920 tys. zł) – tj. przypadków, w których KOWR przysługiwało prawo pierwokupu udziałów/akcji (art. 3a ust.1 ww. ustawy), 49 zawiadomień dotyczyło nabycia udziałów/akcji na łączną kwotę ponad 96 mln zł (art. 4 ust. 6 ww. ustawy). KOWR złożył 136 oświadczeń o skorzystaniu z prawa pierwokupu akcji na łączną kwotę 412,6 tys. zł oraz jedno oświadczenie o skorzystaniu z prawa nabycia udziałów za kwotę 2 mln zł⁵⁶.

⁵³ KOWR 2017, *Sprawozdanie...*, s. 35 i nn.

⁵⁴ M. Bednarek, *Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 4, s. 45.

⁵⁵ A. Jurcewicz, *Wpływ ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV., s. 228.

⁵⁶ KOWR 2017, *Sprawozdanie...*, s. 66 i nn.

Przykładowo KOWR wydał oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu udziałów w spółce Widawa (będącej właścicielem ponad 400 ha nieruchomości rolnych), akcji Krajowej Spółki Cukrowej SA, udziałów w Stacji Hodowli i Unasieniania Zwierząt sp. z o.o. w Bydgoszczy, udziałów w spółce C. Olsen-Agri sp. z o.o.⁵⁷

6. Podsumowanie

Wejście w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw spowodowało, że dzierżawa będzie przez najbliższe lata najpopularniejszą formą zagospodarowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa i nastąpi wzrost liczby gruntów rolnych oddanych w posiadanie zależne. Zmiany przepisów wzmocniły rolę dzierżawy, co wpisuje się w trendy europejskie popularności tej formy władania gruntami w stosunkach wiejskich⁵⁸. Prócz wspomnianego aktu prawnego z 14 kwietnia 2016 r. i zmiany ustawy z 19 października 1991 r. wydane zostały nowe rozporządzenia wykonawcze. Pozytywnie ocenić należy rozporządzenie MRiRW z 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP. Co więcej, organizowanie przetargów z kryteriami innymi niż wysokość czynszu wydaje się korzystne. W poprzednich latach, gdy było to głównym kryterium, przyszli dzierżawcy oferowali wysokie kwoty, aby wygrać przetarg, potem zaś występowały problemy z zapłatą należności. Istotne znaczenie mają także zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR dotyczące dzierżawy. W ich świetle umowy zawierane są na długie okresy i możliwe jest ich przedłużenie na kolejne 8 lub 15 lat. Oznacza to, że w najbliższych latach będzie przeważało nietrwałe zagospodarowanie Zasobu WRSP.

Odnotować należy także mniejsze znaczenie sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP w porównaniu z latami 2009–2014. Jednocześnie KOWR nadal organizuje przetargi i sprzedaje nieruchomości z Zasobu. Pod tym względem

⁵⁷ BIP KOWR 2018, online: <http://bip.kowr.gov.pl/>.

⁵⁸ Przykładowo udział gruntów będących w dzierżawie w ogólnej powierzchni nieruchomości tworzących gospodarstwa rolne wynosił w 2007 r. i 2009 r. w Belgii: 67% i 74%, w Czechach: 83% i 85,6%, w Niemczech: 62% i 69,6%, we Francji: 74% i 84,7%, na Słowacji: 89% i 96,1%, w Szwecji: 39% i 52,9%, w Wielkiej Brytanii: 32% i 43,1%. Widoczny jest zatem wzrost udziału dzierżawionych gruntów w gospodarstwach rolnych – szczególnie we Francji i w Szwecji, gdzie wyniósł ponad 10%. Jednocześnie należy zaznaczyć, że dzierżawa w krajach starej Unii Europejskiej odnosi się do gruntów rolnych tzw. prywatnych. Zob. P. Ciaian, A. Kancs, J. Swinnen, K. Van Herck, L. Vranken, 2012. *Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Brussels, CEPS, online: http://aei.pitt.edu/58518/1/Factor_Markets_15.pdf [dostęp: 23.09.2017].

nazwa ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa może być myląca. Konsekwencją wejścia w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. są mniejsze szanse dzierżawców gruntów państwowych na nabycie własności dzierżawionych gruntów rolnych. Uwaga ta odnosi się szczególnie do gruntów o powierzchni powyżej 2 ha. Co prawda prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości rolnej dzierżawcy uległo wzmocnieniu po odebraniu go byłym właścicielom, ale na nabycie gruntów powyżej wskazanego wyżej limitu niezbędna jest zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Przepisy wprowadziły ponadto dodatkowe wymagania wobec nabywców gruntów rolnych. Co do zasady powinni oni prowadzić działalność rolniczą na tych nieruchomościach aż przez 15 lat od ich nabycia, a naruszenie tego obowiązku skutkuje zapłatą wysokiej kary. Nowością są także przepisy dotyczące uzyskania zgody KOWR na sprzedaż przed upływem wskazanego okresu czy ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu. KOWR ma zatem więcej obowiązków związanych ze sprzedażą nieruchomości rolnych. Co istotne, zawarcie aktu notarialnego na nabycie gruntów rolnych nie kończy ostatecznej relacji nabywcy z KOWR. Odnosi się to szczególnie do sytuacji zamiaru zmiany właściciela gruntów rolnych.

Można również zaobserwować coraz większą aktywność KOWR w zakresie skorzystania z prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych. Instytucja ta ma także większe możliwości dotyczące korzystania z prawa wykupu. Zachodzi pytanie, jakie są plany KOWR w zakresie przejmowanych udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego. Czy celem jest nabywanie udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, aby osiągnąć 100% i następnie prowadzić działalność rolniczą jako spółki Skarbu Państwa? Inne rozwiązanie to sprzedaż gruntów rolnych będących własnością spółki na powiększenie gospodarstw rolnych (gdy Skarb Państwa będzie miał 100% udziałów czy akcji).

FORMS IN WHICH THE PROPERTY OF THE STATE TREASURY AGRICULTURAL PROPERTY STOCK MAY BE DEVELOPED FOLLOWING THE AMENDMENTS TO THE REGULATIONS MADE IN 2016

Summary

The aim of the author of the article was to determine the impact of the amendments to the legal regulations, especially those introduced by the Act of 14 April 2016 on suspending the sale of real estate from the State Treasury Agricultural Property Stock, on the forms of property development. In particular, it is to determine which of these forms dominate and to indicate the legal conditions related to their functioning.

Among other things, it has been noted the sale of the property from the State Treasury Agricultural Property Stock has significantly decreased in comparison with the years 2009–2014, while the area of agricultural land being leased is growing. The amendments to the regulations have therefore strengthened the role of leasing in rural relations. Moreover, the National Agricultural Support Centre enjoys greater rights when selling agricultural property from the State Treasury Agricultural Property Stock, not only before but also after the contract of sale is finalised. The same is true when it comes to the exercise of the pre-emption right to acquire shares in companies owing agricultural property.

FORME DI GESTIONE DEL PATRIMONIO DELL'AGENZIA FONDIARIA AGRICOLA TESORO DI STATO DOPO LA MODIFICA LEGISLATIVA DEL 2016

Riassunto

L'articolo si propone di determinare l'impatto che i cambiamenti apportati alle regolazioni giuridiche, specie quelli introdotti dalla legge del 14 aprile 2016 sulla sospensione della vendita di beni immobili appartenenti all'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato, hanno avuto sulle forme di gestione del suo patrimonio. Si tratta in particolare di determinare quale di queste forme prevalga nonché il contesto giuridico in cui esse funzionano.

L'Autrice fa tra l'altro notare un'importanza minore attribuita alla vendita di beni immobili appartenenti all'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato rispetto agli anni 2009–2014 nonché un crescente aumento dei terreni agricoli in affitto. Pertanto, la modifica legislativa in esame ha permesso di rafforzare il ruolo che l'affitto stesso assume nei rapporti agricoli. L'Autrice osserva inoltre che il Centro nazionale per il sostegno agricolo gode di maggiori diritti in caso di vendita di immobili agricoli appartenenti all'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato, non solo prima, ma anche dopo la conclusione del contratto. Questa istituzione è anche attiva nell'esercitare il diritto di prelazione nel campo dell'acquisto di quote o azioni in società proprietarie degli immobili agricoli.

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

orcid: 0000-0001-5046-037X

Prawne aspekty ochrony przed hałasem na obszarach wiejskich

1. Hałas jako problem środowiskowy

Hałas uznawany jest obecnie za jedno z najpoważniejszych środowiskowych zagrożeń dla zdrowia ludzi. Wyniki badań prowadzonych przez Światową Organizację Zdrowia wskazują, że w Europie stanowi on drugi (po zanieczyszczeniu powietrza) największy problem środowiskowy¹. Należy przy tym podkreślić, iż wpływu hałasu nie można ujmować tylko jako uciążliwości obniżającej jakość życia człowieka. Stanowi on bowiem także zagrożenie zarówno dla zdrowia fizycznego, jak i psychicznego. Naukowo potwierdzony jest związek między hałasem środowiskowym a konkretnymi skutkami zdrowotnymi, w tym przede wszystkim chorobami układu sercowo-naczyniowego, nieprawidłowościami snu, schorzeniami audiologicznymi i zaburzeniami poznawczymi². Hałas oddziałuje negatywnie nie tylko na ludzi, lecz również na różnorodność dźwiękową krajobrazu oraz różnorodność biologiczną³ (szcze-

¹ World Health Organization: Regional Office for Europe, *Environmental Noise Guidelines for the European Region*, 2018, online: <http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/environmental-noise-guidelines-for-the-european-region-2018>, s. 2 [dostęp: 10.12.2018].

² Zob. np. O. Hänninen i in., *Environmental burden of disease in Europe: assessing nine risk factors in six countries*, „*Environmental health perspectives*” 2014, nr 122.5, s. 439–446; World Health Organization Regional Office for Europe, *Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe*, 2011, online: https://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/e94888/en/ [dostęp: 10.12.2018] i literatura tam przywołana.

³ S. Bernat, *Strefy cisyzy w krajobrazie rekreacyjnym*, „*Problemy Ekologii Krajobrazu*” 2010, nr 27, s. 35; J. Newport, D.J. Shorthouse, A.D. Manning, *The effects of light and noise from urban development on biodiversity: Implications for protected areas in Australia*, „*Ecological Management & Restoration*” 2014, nr 15.3, s. 204–214.

gólnie na obszarach cennych przyrodniczo⁴). W rozpatrywaniu znaczenia tego zagrożenia cywilizacyjnego należy też zwrócić uwagę na powszechność jego występowania oraz eskalację problemu wraz ze współcześnie występującym gwałtownym rozwojem cywilizacyjnym.

Problem ten został podjęty przez prawo w wielu aspektach i przepisach różnych jego gałęzi. Ochrona przed hałasem środowiskowym regulowana jest przede wszystkim w prawie ochrony środowiska (polskim i europejskim), lecz również w prawie karnym (np. wykroczenia zakłócania spokoju czy ciszy nocnej) oraz cywilnym (w szczególności w kontekście naruszenia dóbr osobistych⁵). Należy też wspomnieć o zagadnieniu narażenia na hałas w miejscu pracy. Kwestia ta, ze względu na zakres pojęcia hałasu środowiskowego, regulowana jest jednak odrębnie – w przepisach prawa pracy⁶.

Na zasadność omówienia prawnych aspektów problemu zagrożenia hałasem w kontekście obszarów wiejskich wskazuje zastosowanie w regulacji dotyczącej hałasu instrumentów prawnych należących do typu ochrony obszarowej. Obszarowy nurt ochrony zyskuje coraz większe znaczenie w systemie regulacji dotyczących tego zagadnienia. Prawo zdaje się podążać bowiem za rozwojem kształtujących się w ostatnich latach ujęć badawczych, wychodzących poza tradycyjne podejście do badania hałasu, w którym dźwięk jest zagrożeniem, źródłem dyskomfortu. W owych rozwijających się koncepcjach *soundscape studies* (pejzażu dźwiękowego, środowiska akustycznego)⁷ dźwięk traktowany jest jako zasób dostarczający znaczeń i przeżyć estetycznych. Na tej podstawie rozwijane są koncepcje ochrony przed hałasem oparte na podejściu jakości-

⁴ R.T. Buxton i in., *Noise pollution is pervasive in US protected areas*, „Science” 2017, nr 356.6337, s. 531–533.

⁵ Zob. M. Woźniak, *Naruszenie dóbr osobistych hałasem*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 6, s. 33–41.

⁶ Zob. np. D. Augustyńska, *Strategia ochrony pracowników przed hałasem według nowych przepisów prawnych-europejskich i krajowych*, „Bezpieczeństwo Pracy: nauka i praktyka” 2006, nr 3, s.4–7.

⁷ Za prekursora tych badań uznaje się R.M. Schafera. Zob. R.M. Schafer, *The tuning of the world*, Nowy Jork 1977, (przedruk jako: *The Soundscape: Our Sonic Environment and the Tuning of the World*, Rochester, Vermont 1994). W polskiej literaturze funkcjonuje też tłumaczenie terminu *soundscape* jako krajobraz dźwiękowy, rozumiany jako „fragment przestrzeni złożony z elementami przyrodniczych oraz elementów wprowadzonych przez człowieka, będący źródłem aktualnie postrzeganych dźwięków. Jest to zatem dźwiękowa warstwa krajobrazu, pozostająca w relacjach z warstwą wizualną i odzwierciedlająca zjawiska społeczno-ekonomiczne, kulturowe i przyrodnicze zachodzące w środowisku geograficznym.” (S. Bernat, *Dźwięk w krajobrazie. Podejście geograficzne. Streszczenie monografii*, „Audiosfera. Koncepcje – Badania – Praktyki” 2015, nr 2, s. 117).

wym⁸. Stosowanie środków w zakresie obniżania hałasu z różnych źródeł nie jest zatem obecnie jedynym kierunkiem działań ochronnych podejmowanych w prawie. Celem regulacji staje się bowiem osiągnięcie właściwego stanu akustycznego, a nie tylko eliminacja hałasu⁹.

Nie ulega wątpliwości, że problem hałasu w środowisku dotyczy przede wszystkim miast, gdzie występuje koncentracja źródeł emisji i zagrożeń z tym związanych. Zawężanie jednak tej problematyki tylko do kontekstu urbanistycznego, choć powszechne, nie wydaje się być adekwatnym do dynamiki zjawiska, dotyczącego w coraz większym stopniu również mieszkańców terenów poza aglomeracjami. Powstaje bowiem pytanie, czy tak ukierunkowana koncepcja prawnej regulacji ochrony przed hałasem jest również adekwatna do tego rodzaju zagrożeń dla środowiska na obszarach wiejskich. Ponadto w przepisach prawa ochrony środowiska ważny nurt długookresowej polityki w zakresie ochrony środowiska przed hałasem stanowi zachowanie jakości klimatu akustycznego tam, gdzie jest ona jeszcze właściwa. Przejawia się to w szczególności w formie instytucji obszarów cichych i ich ochrony. Problematyka ta dotyczy zaś w głównej mierze obszarów wiejskich.

Celem artykułu jest próba oceny systemu prawnej regulacji dotyczącej ochrony środowiska przed hałasem w zarysowanych powyżej aspektach. Rozważania mają więc prowadzić do odpowiedzi, na ile przepisy prawa uwzględniają swoistość zagrożeń hałasem występujących na obszarach wiejskich oraz czy przewidują skuteczny i adekwatny system instrumentów ochronnych klimatu akustycznego środowiska wiejskiego.

W niniejszych rozważaniach obszary wiejskie, zgodnie z nomenklaturą stosowaną w regulacji dotyczącej ochrony przed hałasem, rozumiane będą jako tereny poza aglomeracjami. Te ostatnie definiowane są w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁰ jako miasto lub kilka miast o wspólnych granicach administracyjnych¹¹. Powyższe założenie semantyczne nie ma charakteru ścisłego, jednak zważywszy na cele artykułu i jego eksploracyjny charakter jest ono operatywne. Ze względu na rozległość tematu (a także złożoność regulacji) oraz ramy artykułu, poniżej zostaną przedstawione tylko wybrane aspekty tej problematyki, co pozwoli jednak na zakreślenie obszaru dla dalszych badań.

⁸ S. Bernat, *Ochrona środowiska przed hałasem – podejście jakościowe*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2007, nr 104.7-A, s. 277–282.

⁹ J. Jerzmański, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Dział V Wprowadzenie*, Legalis C.H. Beck, Warszawa 2019, Nb 1.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 799, ze zm. (dalej jako ustawa POŚ).

¹¹ Art. 3 p. 1 ustawy POŚ.

Problematyka prawnej ochrony przed hałasem jest stosunkowo nowa, stąd dorobek doktryny w tym zakresie nie jest bogaty. W literaturze występują opracowania o charakterze ogólnym¹² oraz podejmujące zagadnienia szczegółowe¹³. Temat ten nie był natomiast podejmowany w kontekście obszarów wiejskich.

2. Kierunki ochrony prawnej przed hałasem – koncepcja regulacji

Dla wyznaczenia zakresu tematycznego rozważań należy najpierw wskazać prawne pojęcie hałasu i ochrony przed nim. Ustawa POŚ określa hałas jako „dźwięki o częstotliwościach od 16 Hz do 16 000 Hz” (art. 3 pkt 5 ustawy POŚ). Nie obejmuje on zatem infradźwięków ani ultradźwięków. Ustawa POŚ definiuje więc hałas w oparciu o terminologię i parametry techniczne. Bez wątpienia jednak pojęcie to koresponduje z definiowanym w art. 3 pkt 49 ustawy POŚ

¹² M. Kirpluk, *Ochrona środowiska przed hałasem*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3, s. 53–55; A. Kołaska, *Ochrona środowiska przed hałasem w świetle nowych regulacji prawnych*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 2, s. 63–77; A. Lipiński, *Ochrona przed hałasem – znowelizowane prawo ochrony środowiska*, „Bezpieczeństwo Pracy: nauka i praktyka” 2005, nr 7–8, s. 10–14; O. Możdżyń, *Lepsza jakość powietrza i ochrona przed hałasem*, „Prawo i Środowisko” 2015, nr 2, s. 76–82; P. Szreniawski, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania hałasowi*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G: Ius” 2009/2010 nr 56/57, s. 151–161; A. Wąsikowska, *Wybrane problemy dotyczące implementacji prawa Unii Europejskiej z zakresu ochrony środowiska przed hałasem*, w: M. Rudnicki, A. Haładaj, K. Sobieraj, *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 353–364.

¹³ M. Bielecki, *Roszczenia właściciela nieruchomości związane z hałasem emitowanym przez lotnisko*, „Nieruchomości” 2013, nr 7, s. 4–7; P. Bojarski, *Ochrona środowiska przed zanieczyszczeniami i hałasem powstającymi w związku z ruchem drogowym, czyli od swądu do norm*, „Ochrona Środowiska. Prawo” 2000, nr 4, s. 35–42; T. Kocoł, *Konsekwencje przekroczenia dopuszczalnych poziomów emisji hałasu*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 141–156; C. Kosiński, *Postępowanie administracyjne w sprawie dopuszczalnego poziomu hałasu na terenie zabudowy mieszkaniowej w związku z budową centrum handlowego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 6; M. Kotulski, *Dzwony kościelne jako źródło hałasu*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 48–57; M. Nowak, *Rozporządzenie w sprawie hałasu a obowiązywanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Nieruchomości” 2013, nr 1, s. 9–12; A. Wąsikowska, *Mapa akustyczna jako prawny środek ochrony środowiska przed hałasem*, w: K. Karpus, M. Szalewska, B. Rakoczy (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska: korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014, t. 2, s. 429–438; P. Sadowski, *Strona postępowania administracyjnego w kontekście ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przed hałasem*, w: J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego: na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 679–685; M. Woźniak, *Naruszenie dóbr osobistych hałasem*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 6, s. 33–41; A. Żelazna, *Ochrona właścicieli lokali przed nadmiernym hałasem jest obowiązkiem wspólnoty mieszkaniowej*, „Nieruchomości” 2015, nr 10, s. 43–46.

zanieczyszczeniem¹⁴, przez które rozumie się „emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska”.

Ponadto, zważywszy na art. 2 ust. 2a ustawy POŚ, zgodnie z którym jej przepisów nie stosuje się w zakresie hałasu powstającego w związku z powszechnym korzystaniem ze środowiska, prawną regulacją ochronną zawartą w tym akcie nie jest objęty hałas powodowany przez osoby fizyczne korzystające ze środowiska w sposób powszechny (bez wykorzystania instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu)¹⁵.

Biorąc pod uwagę wskazany powyżej charakter definicji hałasu zawarty w ustawie POŚ (techniczny, a nawet oceniany jako wprowadzający zamieszanie i mało przydatny¹⁶), celowym jest sięgnięcie do dyrektywy nr 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku¹⁷, która zawiera definicję hałasu bardziej odpowiadającą rozumieniu tego terminu w języku potocznym¹⁸. Zgodnie z jej art. 3, hałas w środowisku oznacza „niepożądane lub szkodliwe dźwięki powodowane przez działalność człowieka na wolnym powietrzu, w tym hałas emitowany przez środki transportu, ruch drogowy, ruch kolejowy, ruch samolotowy, oraz hałas pochodzący z obszarów działalności przemysłowej, jak określono w załączniku 1 do dyrektywy Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli”. Ponadto w art. 2 dyrektywy 2002/49/WE precyzuje się, że ma ona zastosowanie do hałasu w środowisku, na jaki ludzie są narażeni w szczególności na obszarach zabudowanych, w publicznych parkach lub na innych obszarach względnie cichych w aglomeracji, na obszarach ciszy na otwartym terenie poza miastem, w pobliżu szkół, szpitali i innych wrażliwych na hałas budynków i obszarów. Dyrektywa nie obejmuje zaś hałasu powodowanego przez osobę narażoną, hałasu powodowanego czynnościami domowymi, hałasu powodowanego przez sąsiadów, hałasu w miejscu pracy, hałasu wewnątrz środka transportu ani hałasu powodowanego działaniami wojskowymi na terenach wojskowych.

¹⁴ T. Kocoł, *Konsekwencje przekroczenia...*, s. 143.

¹⁵ Słusznie podnosi się w doktrynie, iż sformułowanie przepisu art. 2 ust. 2a może być mylące i prowadzić do sporów interpretacyjnych (szczególnie dotyczących przepisów prawa miejscowego, wprowadzających specjalny reżim na niektórych terenach). Zob. J. Jerzmański, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Dział V. Wprowadzenie...*, Warszawa 2019, Nb 1.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Dz.Urz. WE L Nr 189 z 2002 r., s. 12 ze zm. (dalej jako dyrektywa nr 2002/49/WE).

¹⁸ A. Wąsikowska, *Wybrane problemy...*, s. 356–366.

Przechodząc do przedstawienia systemu przepisów prawnych dotyczących hałasu trzeba stwierdzić, że wykazuje się on dużą złożonością i wielowątkowością oraz różnym charakterem stosowanych instrumentów, stąd poniższa charakterystyka z konieczności stanowi bardzo ogólny zarys.

Można przyjąć formułowaną w literaturze przedmiotu¹⁹ następującą typologię środków interwencji podejmujących problem hałasu: dotyczące źródła dźwięku (np. ograniczanie poziomu emisji, okresów działania); interwencji ścieżki (dotyczące drogi rozchodzenia się dźwięku od źródła do odbiorców, w tym przeszkód i izolacji odbiorcy); odnoszące się do nowej infrastruktury i usuwania istniejącej (warunki tworzenia infrastruktury dotyczącej źródeł hałasu, wycofanie z eksploatacji istniejącej, kontrola planistyczna źródeł i odbiorców); inne interwencje o charakterze fizycznym (zmiany w zakresie fizycznego ukształtowania otoczenia, osiedli), interwencje ukierunkowane na zmiany indywidualnych zachowań (redukcja narażenia na hałas, edukacja, informowanie). Analizując prawny system ochrony przed hałasem w oparciu o tę typologię można uznać, że reguluje on w zasadzie wszystkie rodzaje środków interwencji.

Główną grupę przepisów tworzy dział V „Ochrona przed hałasem” tytułu II „Ochrona zasobów środowiska” ustawy POŚ. Według art. 112 tego aktu ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska. W szczególności następuje to w ramach dwóch kierunków działań: 1) utrzymania poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie oraz 2) zmniejszania poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany. Przepis ten wiąże zatem pojęcie dopuszczalnego poziomu hałasu z wyznaczeniem zadań w zakresie ochrony środowiska przed jego oddziaływaniem. Należy przy tym zauważyć, że choć od 2005 roku (zgodnie z implementacją koncepcji przewidzianej w dyrektywie 2002/49/WE) prowadzenie długookresowej polityki w zakresie ochrony przed hałasem oraz ustalanie i kontrola warunków jego emisji następują w oparciu o tzw. wskaźniki hałasu²⁰, to jednak dopuszczalne poziomy hałasu pełnią nadal kluczową rolę²¹.

W ramach środków ochrony przed hałasem ustawodawca przewidział też możliwości stanowienia aktów prawa miejscowego dla organów samorządu terytorialnego. Obejmują one środki prawne przewidziane: w art. 116 POŚ (ogra-

¹⁹ World Health Organization 2018 The Regional Office for Europe, Environmental Noise Guidelines for the European Region..., s. 13; A. Brown, I. van Kamp, *WHO environmental noise guidelines for the European region: a systematic review of transport noise interventions and their impacts on health*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2017, nr 14.8, s. 3.

²⁰ Pojęcie to zostało określone w art. 112a ustawy POŚ.

²¹ J. Jerzmański, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, Art. 112, Nb 2. Zob. też na temat różnego ujęcia w dyrektywie i ustawie POŚ roli wskaźników hałasu: idem, Komentarz do art. 118b.

niczenie lub zakaz używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe); art. 118b (wyznaczanie obszarów cichych w aglomeracji lub obszarów cichych poza aglomeracją) oraz art. 157 (ograniczenie co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, z wyłączeniem instalacji lub urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego).

Określone w dziale V ustawy POŚ środki prawne mają w głównej mierze charakter ochrony obszarowej. Należy jednak zauważyć, iż zamieszczony jest tu także art. 115a dotyczący kontroli emisji hałasu z zakładów i wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu²², tymczasem instytucje obszaru ograniczonego użytkowania, strefy przemysłowej (stanowiące również instrumenty ochrony przed hałasem) regulowane są w dziale IX tytułu II ustawy POŚ. Wspomnieć też można w tym kontekście o instytucji przeglądu ekologicznego (art. 237–242 ustawy POŚ).

Kolejną grupę przepisów dotyczących zagadnień hałasu zawiera tzw. prawo emisyjne – w zakresie przeciwdziałania zanieczyszczeniom. Bezpośrednio odnosi się do tego, choć w sposób bardzo ogólny, art. 144 ustawy POŚ. Ponadto hałasu dotyczą też przepisy art. 147–149 ustawy POŚ, regulujące pomiary prowadzone w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia. Istotną grupę przepisów zawarto też w dziale III tytułu III „Drogi, linie kolejowe, linie tramwajowe, lotniska oraz porty”. W ograniczonym zakresie natomiast do zagadnień hałasu odnoszą się regulacje dotyczące instrumentów reglamentacyjnych prawa emisyjnego. Od 2005 roku, po uchyleniu rozdziału 6 – Pozwolenia na emitowanie hałasu do środowiska, w tym kontekście znaczenie mają tylko pozwolenia zintegrowane. Z decyzjami ustalającymi poziom hałasu powiązane są natomiast finansowe instrumenty o charakterze sankcyjnym – administracyjne kary pieniężne, regulowane w dziale III tytułu V ustawy POŚ.

Odrębny zespół przepisów prawnych, usytuowany w głównej mierze poza ustawą POŚ, choć niezwykle istotny ze względu na wspomniany powyżej typ ochrony obszarowej, stanowią regulacje dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz procesu inwestycyjno-budowlanego. Poprzez instrumenty planistyczne gospodarowania przestrzenią możliwe jest kształtowanie pejzażu dźwiękowego ukierunkowanego na osiągnięcie właściwego stanu akustycznego. Powinno to następować poprzez odpowiednie rozmieszczenie

²² Na temat trybu, celów i skutków wydawania decyzji określającej dopuszczalne poziomy hałasu zob. np.: T. Kocoł, *Konsekwencje przekroczenia...*, s. 147–156.

instalacji i obszarów eksploatacji urządzeń stanowiących źródło hałasu oraz właściwe ustalenie przeznaczenia terenów²³. Powiązanie systemu planowania przestrzennego z regulacją prawnośrodowiskową dotyczącą ochrony przed hałasem przewiduje też art. 114 ustawy POŚ, nakazujący określać w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego tereny kategorii, dla których ustalono obowiązujące poziomy dopuszczalne hałasu (wymienione w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy POŚ).

Dokonując przeglądu regulacji prawnej w zakresie ochrony przed hałasem (zwłaszcza w kontekście procesów inwestycyjnych) nie można też pominąć instytucji ocen oddziaływania na środowisko, stanowiącej ważny instrument prawny umożliwiający zarządzanie ochroną przed omawianymi zagrożeniami środowiskowymi. Środki ochrony przed hałasem w ramach prawa budowlanego realizowane są natomiast przede wszystkim poprzez regulacje zawarte w aktach wykonawczych, wydawanych na podstawie art. 7 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁴, określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane różnego typu i ich usytuowanie. Wspomnieć też warto o mających w tym kontekście znaczenie wymogach wynikających z systemu normalizacji.

Rozbudowaną regulację dotyczącą ochrony przed hałasem stanowią przepisy tworzące zespół instrumentów odnoszących się do źródeł emisji hałasu: zwłaszcza transportu samochodowego, kolejowego i lotniczego, urządzeń pracujących na otwartej przestrzeni i urządzeń przemysłowych oraz maszyn samojezdnych. Podejmujące te kwestie prawodawstwo UE było pierwszą formą aktywności UE w zakresie ochrony przed hałasem. Przyjęta w późniejszym czasie dyrektywa 2002/49/WE w założeniu miała zaś stanowić uzupełnienie owego rozwijanego od lat systemu aktów prawnych oraz tworzyć podstawę skoordynowanego rozwoju polityki środowiskowej UE w tym obszarze. Ochrona przed hałasem pochodzącym z poszczególnych rodzajów źródeł realizowana jest na podstawie przepisów szczególnych, dotyczących kontroli środków transportu (kolejowego, lotniczego) czy wymogów w zakresie lokalizacji, budowy i eksploatacji obiektów infrastrukturalnych. W tym obszarze występują regulacje prawa UE stosowane bezpośrednio (rozporządzenia) bądź implementowane poprzez ustawy szczególne²⁵.

Problematyka zwalczania hałasu powodowanego przez inne rodzaje urządzeń technicznych regulowana jest przede wszystkim w dyrektywie nr 2000/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 08.05.2000 r. w sprawie zbliżenia przepisów

²³ A. Lipiński, *Ochrona przed hałasem...*, s. 10.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2018 r, poz. 1202.

²⁵ Szerzej na ten temat zob. J. Jerzmański, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, Dział V Wprowadzenie.

prawnych państw członkowskich, dotyczących emisji hałasu do środowiska przez urządzenia używane na zewnątrz pomieszczeń²⁶, której implementacja do polskiego systemu prawnego następuje zwłaszcza w formie aktów wykonawczych wydawanych na podstawie ustawy z 30 sierpnia 2002 r. o systemie zgodności²⁷.

3. Obszary wiejskie w kontekście ochrony przed hałasem

Podjęcie problematyki ochrony przed hałasem w odniesieniu do obszarów wiejskich w pierwszej kolejności zdaje się kierować rozważania ku zagadnieniu obszarów cichych. Choć faktycznie jest to ważny aspekt tej tematyki w kontekście ruralistycznym, to należy mieć na uwadze, iż charakteryzowanie terenów wiejskich jako obszarów ciszy w opozycji do hałaśliwych miast jest zbytnim uproszczeniem. Szacuje się, że spośród terenów wiejskich Unii Europejskiej około 18% kwalifikowałoby się do uznania za ciche, ale jednocześnie 33% z nich jest narażonych na negatywne oddziaływanie hałasu²⁸. Problem skutków hałasu dotyka zatem także mieszkańców obszarów wiejskich. Dlatego też najpierw podjęte zostaną zagadnienia prawnych instrumentów ochrony przed hałasem w kontekście głównych jego źródeł występujących na obszarach wiejskich.

Najważniejszym źródłem hałasu środowiskowego na obszarach poza aglomeracjami (podobnie jak w aglomeracjach) jest hałas komunikacyjny, w tym na pierwszym miejscu drogowy. Szacuje się że na hałas drogowy przekraczający poziom 55 dB L_{den} ²⁹ narażone jest na obszarach wiejskich około 30 milionów ludzi (w aglomeracjach 70 mln ludzi), na hałas kolejowy – 8 milionów (10 mln w aglomeracjach), na hałas lotniczy – 1 milion (3 miliony w aglomeracjach)³⁰.

²⁶ Dz.Urz. WE L Nr 162 z 2000 r., s. 1 ze zm.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1226 ze zm.

²⁸ *Quiet areas in Europe. The environment unaffected by noise pollution. European Environmental Agency Report 14/2016*, online: <https://www.eea.europa.eu/publications/quiet-areas-in-europe> s. 5 [dostęp: 15.12.2018].

²⁹ Wskaźnik poziomu hałasu L_{den} (poziom dzień-wieczór-noc) w decybelach (dB) określony w dyrektywie 2002/49/WE. W ustawie POŚ odpowiada mu wskaźnik LDWN zdefiniowany w art. 112a pkt.1 a ustawy POŚ.

³⁰ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Environmental Noise Directive in accordance with Article 11 of Directive 2002/49/EC*, Brussels, 30.03.2017 (COM(2017) 151 final). Warto zauważyć, że w Polsce problem hałasu komunikacyjnego należy do bardzo poważnych. Z danych monitoringu środowiskowego wynika, że występuje wysoka emisja z ruchu samochodowego w porze nocy (jedynie na 3% odcinków poziom emisji LAeqN wynosi poniżej 50 dB, czyli poniżej uznawanego za graniczny względnie akceptowalny). Wyniki w porze dziennej wskazują również na generalnie wysoką emisję z ruchu pojazdów, wzdłuż przebadanych dróg; jedynie na 6% odcinków poziom emisji LAeqN wynosi poniżej 60 dB, czyli poniżej uznawanego za graniczny poziom względnego komfortu

Jak wskazano powyżej, najważniejszym podejściem regulacyjnym stosowanym w tym zakresie są instrumenty zorientowane na interwencje dotyczące źródła hałasu, a spośród nich system homologacji dla określonego typu pojazdu, rejestracja dopuszczająca do ruchu konkretny egzemplarz oraz wymogi dotyczące lokalizacji, budowy i eksploatacji obiektów infrastrukturalnych. Regulacja ta ma charakter jednolity (nie różnicuje się środków w zależności od charakteru terenów).

W tym kontekście zauważa się jednak w literaturze swoistość problemu hałasu komunikacyjnego na obszarach wiejskich. „W krajobrazie miejskim hałas komunikacyjny tworzy tło akustyczne, do którego ludność jest przyzwyczajona i nie traktuje go jako coś obcego. Natomiast w krajobrazie rolniczym hałas komunikacyjny zakłóca tło akustyczne, które na obszarach wiejskich tworzą odgłosy zwierząt, ludzi i roślin oraz sezonowo pojawiające się dźwięki wytwarzane przez maszyny rolnicze. Naturalne zatem wydaje się dążenie do tego, by chronić wieś przed utratą istotnej wartości, jaką jest względna cisza”³¹. Zdaje się, że niezwykle ważne pole podejmowania tej kwestii (choć w niewystarczającym stopniu wykorzystywane) stanowi planowanie przestrzenne. Racjonalna gospodarka przestrzenna i lokalizowanie inwestycji uwzględniające wymogi ochrony przed hałasem powinny tworzyć podstawę budowania systemu środków stosowanych w tym zakresie. Szczególnie wobec niewystarczającej skuteczności dostępnych rozwiązań technicznych (zwłaszcza ekranów akustycznych), które są stosowane, jak wykazała kontrola NIK, w sposób nieracjonalny pod względem kosztów w stosunku do uzyskanych efektów³².

Hałas na obszarach wiejskich pochodzi również z aktywności rolniczej. Współczesna produkcja rolnicza, niezależnie od jej skali, stanowi działalność, w której duże znaczenie mają procesy wykorzystujące maszyny i urządzenia będące źródłem hałasu³³. Narażeni są zarówno rolnicy³⁴, jak i inni mieszkańcy

akustycznego (Raport o stanie zmian klimatu akustycznego w 2017 r. na tle wielolecia obejmujący m.in. analizę trendów w odniesieniu do poszczególnych źródeł hałasu, online: http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/pms/monitoring_halasu/mh_raport_o_stanie_klimatu.pdf [dostęp 15.12.2018]).

³¹ S. Dusza, *Hałas komunikacyjny w krajobrazie rolniczym*, w: *Dźwięk w krajobrazie jako przedmiot badań interdyscyplinarnych*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego”, t. XI, Lublin 2008, s. 227.

³² Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Zasadność budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejsć dla zwierząt) na autostradzie A2 i innych wybranych odcinkach dróg, LLO-4101-06/2013, nr ewid. 42/2014/p13159/LLO, online: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6707,vp,8519.pdf> [dostęp: 12.12.2018].

³³ J. Caban i in., *Wybrane zagadnienia zanieczyszczenia środowiska hałasem pochodzącym z pracy maszyn i urządzeń rolniczych*, „Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe” 2016, nr 17.12, s. 55 i n.

³⁴ Potwierdzają to wyniki badań dotyczących ekspozycji na hałas rolników indywidualnych w gospodarstwach o różnych profilach produkcji, wskazujące na istotne obciążenie narządu słuchu

wsi³⁵ oraz środowisko przyrodnicze. Problem tego rodzaju hałasu podejmowany jest przez prawo (oprócz regulacji prawa pracy) przede wszystkim poprzez wdrażanie instrumentów ochrony u źródła (zwłaszcza systemu homologacji). W prawie UE istotny akt w tym względzie stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 167/2013 z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów rolniczych i leśnych³⁶.

Z kolei działalność rolnicza o dużym wpływie na środowisko (w tym hałasu) objęta jest regulacją prawa ochrony środowiska w ramach prawa emisyjnego. W szczególności produkcja zwierzęca na większą skalę stanowić może formę szczególnego korzystania ze środowiska³⁷ i kwalifikować się do instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości³⁸, objętych wymogiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Także inne formy działalności gospodarczej, niestanowiące działalności wytwórczej, generujące hałas przekraczający dopuszczalne poziomy, podlegają wspomnianej powyżej kontroli w zakresie emisji hałasu z zakładów przewidzianej przepisami ustawy POŚ³⁹. Kwestia hałasu z tego typu działalności może też być analizowana w ramach ocen oddziaływania na środowisko na etapie procesu inwestycyjnego tych przedsięwzięć.

Swoistym źródłem hałasu występującym na obszarach wiejskich są elektrownie wiatrowe. Wysoce konfliktogenny charakter⁴⁰ oraz ambiwalentny w pewnym zakresie pod względem środowiskowym (z jednej strony stanowią one istotne z punktu widzenia ochrony klimatu źródło energii odnawialnej, z drugiej mogą mieć negatywny wpływ na środowisko) kreuje szereg wyzwań dla zbudowania

tego czynnikiem, znacznie przekraczające wartości dopuszczalne (L. Solecki, *Analiza calorocznej ekspozycji rolników indywidualnych na hałas i wibrację ogólną*, „Medycyna Środowiskowa – Environmental Medicine” 2012, nr 2.15, s. 46).

³⁵ W tym kontekście zaszyfalizować można przypadki kwalifikowania prac w polu jako wykroczeń popełnionych przez rolników w związku z zakłócaniem spokoju i spoczynku nocnego <https://www.agropolska.pl/aktualnosci/polska/rolnicy-nie-beda-juz-karani-za-halas-politycy-dostregli-problem,6021.html> [dostęp: 12.12.2018].

³⁶ Dz.Urz. WE L Nr 60 z 2013, s. 1–51.

³⁷ Zob. M.A. Król, *Producent rolny jako podmiot korzystający ze środowiska*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 290.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz.U. z 2014 r., poz. 1169).

³⁹ Zob. np. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 2 listopada 2017 r. (sygn. II SA/Wr 351/17) dotyczący możliwości wydania decyzji ustalającej dopuszczalne poziomy hałasu emitowanego do środowiska w odniesieniu do produkcji pelletu, polegającej na wytwarzaniu artykułu grzewczego pochodzącego z substancji biologicznej typu trociny, trawy, słoma itp.

⁴⁰ M. Bendarek-Szczepańska, *Energetyka wiatrowa jako przedmiot konfliktów lokalizacyjnych w Polsce*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal” 2016, nr 1, s. 53–72.

racjonalnej i adekwatnej regulacji prawnej, odnoszącej się do lokalizowania i eksploatacji turbin wiatrowych. Warto przy tym zauważyć, iż właśnie emisja hałasu powstała przy pracy turbin należy do najczęściej podnoszonych, negatywnych oddziaływań farm wiatrowych na środowisko i zdrowie człowieka⁴¹, jednak trudnych do oceny i przeciwdziałania⁴².

Podejmowanie w prawie problemu hałasu z turbin wiatrowych ukierunkowane jest przede wszystkim na interwencje określone we wspomnianej powyżej typologii jako dotyczące nowej infrastruktury. Oddziaływanie dźwiękowe elektrowni wiatrowych jest bowiem przedmiotem analizy w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko (postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i zgody na realizację przedsięwzięcia tego typu). Stosowane są także w tym zakresie środki kontroli planistycznej (dotyczącej zarówno źródeł, jak i odbiorców) – poprzez instrumenty planowania przestrzennego. Obserwowane w tej mierze nieprawidłowości dały asumpt do wdrożenia w ostatnim czasie podejścia restrykcyjnego – przyjęcia ustawowo określonych minimalnych odległości lokalizowania obiektów tego rodzaju⁴³.

Sygnalizowanym wcześniej, stosunkowo nowym zagadnieniem, jednak o rosnącym znaczeniu i zauważanym potencjale w zakresie ochrony przed hałasem⁴⁴ jest instytucja obszarów cichych. Przepisy ustawy POŚ oraz dyrektywy nr 2002/49/WE przewidują możliwość ich tworzenia zarówno w aglomeracji, jak i poza nią. W niniejszym artykule, z uwagi na jego temat, omówione zostaną te drugie. Zgodnie z art. 3 pkt 10b) ustawy POŚ przez obszar cichy poza aglomeracją rozumie się „obszar, który nie jest narażony na oddziaływanie hałasu komunikacyjnego, przemysłowego lub pochodzącego z działalności rekreacyjno-wypoczynkowej”⁴⁵. W kontekście rozumienia pojęcia obszarów cichych

⁴¹ Powodowane przez działanie wiatraków infradźwięki, czyli niskoczęstotliwościowe fale dźwiękowe z zakresu od 0,5 Hz do 20 Hz, nie są natomiast objęte regulacją prawną, ponieważ nie stanowią hałasu w rozumieniu ustawy POŚ.

⁴² W Przewodniku dla regionu Europy dotyczącym hałasu środowiskowego, wobec braku dowodów naukowych lub wyników badań niskiej jakości, rekomendacje Światowej Organizacji Zdrowia w zakresie działań interwencyjnych w odniesieniu do tego źródła hałasu mają charakter warunkowy (World Health Organization: The Regional Office for Europe, *Environmental Noise Guidelines for the European Region...*, s. 77–86).

⁴³ Na temat regulacji prawnej w tym zakresie, zob. np. M. Przybylska, *Prawne uwarunkowania lokalizacji elektrowni wiatrowych – uwagi de lege lata po wejściu w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 11 s. 23–32.

⁴⁴ Na temat pozytywnego wpływu na zdrowie obszarów cichych zob. np. D. Shepherd i in., *Do quiet areas afford greater health-related quality of life than noisy areas?*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2013, nr 10.4, s. 1284–1303.

⁴⁵ Dyrektywa posługuje się terminem „obszar cichy na otwartym terenie poza miastem”, który definiuje podobnie – jako „obszar, którego granice wyznacza właściwy organ, na przykład obszar, w którym nie występują zakłócenia hałasem komunikacyjnym, przemysłowym lub z działalności rekreacyjnej” (art. 3 lit. m dyrektywy nr 2002/49/WE).

należy podkreślić, iż wbrew częstemu przekonaniu, cisza jako stan bez hałasu nie oznacza całkowitego braku dźwięków. Dźwięki są ważnym składnikiem życia ludzi (dostarczają istotnych informacji o otoczeniu i znaczeń). Przebywanie w środowisku ubogim akustycznie (np. pustyni) prowadzi zaś do odczuwania znacznego dyskomfortu⁴⁶.

Zarówno w dyrektywie, jak i ustawie POŚ przewiduje się fakultatywność tworzenia obszarów cichych. Kompetencje w tym zakresie przysługują radzie powiatu, która może, w drodze uchwały, wyznaczyć takie obszary, „uwzględniając szczególne potrzeby ochrony przed hałasem tych obszarów i podając wymagania zapewniające utrzymanie poziomu hałasu co najmniej na istniejącym poziomie” (art. 118 b ustawy POŚ). Ograniczenia wynikające z utworzenia obszaru cichego są też wiążące dla instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego (art. 73 ust. 1 pkt 2a) ustawy POŚ).

Oprócz obszarów cichych funkcjonują jeszcze w przepisach ustawy POŚ dwa inne instrumenty o pokrewnym charakterze. Pierwszym są przewidziane w art. 157 upoważnienia do wydawania przepisów gminnych w zakresie ograniczenia co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko (z wyłączeniem instalacji i urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego). Dotyczy to zatem negatywnego oddziaływania na środowisko – hałasu, niezależnie od obowiązujących norm. Ograniczenia te przybierać mogą formę stref ograniczonego hałasu⁴⁷. Drugi instrument regulowany jest w art. 116 ustawy POŚ: uchwała rady powiatu ograniczająca lub zakazująca „używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”. W literaturze instytucja ta zwana jest „strefami ciszy”⁴⁸.

Wdrażanie koncepcji obszarów ciszy napotyka na szereg trudności, stąd instrument ten nie jest jeszcze szeroko stosowany w państwach UE⁴⁹. Problemem jest nieprecyzyjność i ogólność definicji obszarów ciszy przyjętej w dyrektywie,

⁴⁶ Good practice guide on quiet areas, European Environmental Agency Technical Report No 4/2014, <https://www.eea.europa.eu/publications/good-practice-guide-on-quiet-areas> [dostęp: 12.12.2018].

⁴⁷ J. Jerzmański, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, Art. 118b, Nb 4. Autor trafnie wskazuje na brak koordynacji przepisów dotyczących tych dwóch instytucji.

⁴⁸ A. Lipiński, *Ochrona przed hałasem...*, s. 11; S. Bernat, *Strefy ciszy...*, s. 35–42.

⁴⁹ Raport Komisji dotyczący implementacji dyrektywy 2002/49/EC wskazuje, iż tylko 13 państw członkowskich wyznaczyło dotychczas obszary ciche (Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Environmental Noise Directive in accordance with Article 11 of Directive 2002/49/EC...).

prowadzące do zamieszania i braku jednolitości podejścia do ochrony tych terenów w poszczególnych państwach członkowskich. Kolejną kwestią jest brak wypracowanej metodologii w zakresie ich identyfikacji, choć w tym zakresie podejmowane są już działania w nauce⁵⁰ i w ramach Unii Europejskiej⁵¹. Podnoszone są też inne przyczyny: legislacyjne (brak adekwatnych podstaw prawnych dla rozwijania tej instytucji, ograniczony zakres kompetencji w tym obszarze), administracyjne i finansowe (brak funduszy i zainteresowania podjęciem działań w tym zakresie, rozmycie kompetencji, niedokonanie działań warunkujących wdrażanie koncepcji – brak pełnego mapowania), konflikt z innymi politykami sektorowymi (np. w zakresie wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii), pokrywanie się tematu z innymi regulacjami i politykami ochronnymi (np. dotyczącymi obszarów chronionych)⁵².

Rozpatrując prawne przeszkody wdrażania koncepcji obszarów cichych trzeba zauważyć, że poza wspomnianą powyżej niejasnością definiowania obszarów ciszy, trudności stwarza też lakoniczność regulacji dyrektywy dotyczącej tego zagadnienia. Art. 8 dyrektywy 2002/49/EC wskazuje, iż plany „działań dla potrzeb zarządzania problemami hałasu i skutkami hałasu oraz w miarę potrzeby, zmniejszania hałasu” mają także służyć ochronie obszarów ciszy przed zwiększeniem hałasu. Jest to uzupełnione zawartymi w załączniku V minimalnymi wymaganiami odnośnie do tych planów działań, wśród których wymienia się „działania, jakie właściwe władze zamierzają podjąć w ciągu najbliższych pięciu lat, łącznie ze środkami zachowania obszarów ciszy”. Plany te, zgodnie z art. 8 dyrektywy, sporządza się jednak obowiązkowo dla aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 250 tysięcy. W odniesieniu do ochrony obszarów ciszy na otwartych terenach poza miastem nie ma więc takiego wymogu. Wydaje się, że w połączeniu z ogólnością i niespójnością regulacji w ustawie POŚ dotyczącej tego zagadnienia, nie stwarza to warunków stymulujących rozwój tej koncepcji w polskim systemie ochrony przed hałasem.

Warto też zauważyć, że problematyka obszarów ciszy w dużej mierze dotyczyć może terenów objętych formami ochrony przyrody. Znajduje to odzwierciedlenie w regulacji dotyczącej funkcjonowania tych terenów. Przykładowo, wśród zakazów przewidzianych w art. 15 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵³, dotyczących parków narodowych i rezerwatów przyrody wymienia

⁵⁰ Zob. np. B. De Coensel, D. Botteldooren, *The quiet rural soundscape and how to characterize it*, „Acta Acustica united with Acustica” 2006, nr 92.6, s. 887–897; N.E.P. Votsi, A.S. Kallimanis, I.D. Pantis, *An environmental index of noise and light pollution at EU by spatial correlation of quiet and unlit areas*, „Environmental Pollution” 2017 nr 221, s. 459–469.

⁵¹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Environmental Noise Directive in accordance with Article 11 of Directive 2002/49/EC...

⁵² Ibidem.

⁵³ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1614.

się zakłócanie ciszy czy używanie łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego. Z kolei w odniesieniu do obszarów Natura 2000 szacuje się, że ok. 27% powierzchni objętej tą ochroną w UE mogłaby być uznana za obszary ciche, jednakże ok. 20% tej powierzchni jest bezpośrednio narażone na negatywne oddziaływanie hałasu⁵⁴. W literaturze zauważa się też synergiczny potencjał skoordynowanego wdrażania działań w zakresie koncepcji obszarów cichych i ochrony różnorodności biologicznej⁵⁵.

4. Podsumowanie

Można stwierdzić, iż problematyka prawnej ochrony przed hałasem w kontekście obszarów wiejskich jest istotna oraz wykazuje swoistość wartą wzięcia pod uwagę w budowaniu skutecznych strategii zarządzania tą kwestią środowiskową. Co do potrzeb terenów wiejskich w kwestii regulacji prawnej dotyczącej hałasu, istniejąca regulacja wydaje się wystarczająca.

Widoczne jest jednak znaczące zorientowanie prawodawcy na problematykę miejską, co jest zrozumiałe ze względu na koncentrację ludności – osób narażonych na działanie tego zjawiska. Niemniej przywołane wyżej dane statystyczne wskazują, że zagrożenie hałasem dotyka w dużym stopniu również mieszkańców wsi. Owa dominacja perspektywy miejskiej wynika także z ewolucji strategii ochrony przed hałasem i stanowiących jej podstawę przepisów prawnych. Skupiła się ona najpierw na środkach dotyczących źródeł hałasu, dopiero później zauważono potencjał podejścia jakościowego i wdrażania instrumentów ochrony terenów o dobrym klimacie akustycznym.

W tym kontekście można uznać, że znaczącym, a jednocześnie, zdaje się, w niewystarczającym stopniu podejmowanym w prawodawstwie zagadnieniem są obszary ciche na terenach wiejskich. Tymczasem stanowią one istotny element nowoczesnego systemu ochrony przed hałasem opartego na podejściu jakościowym. Warto wreszcie odnotować wciąż niedostateczne wykorzystanie środków interwencji dotyczących hałasu w ramach planowania i zagospodarowania przestrzennego. Stan ten wynika z obserwowanego w Polsce generalnego kryzysu systemu planowania przestrzennego, lecz również ze swoistości wyzwiań gospodarki przestrzennej na obszarach wiejskich⁵⁶.

⁵⁴ *Quiet areas in Europe...*, s. 5.

⁵⁵ N.E.P. Votsi, A.S. Kallimanis, J.D. Pantis, *The distribution and importance of Quiet Areas in the EU*, „Applied Acoustics” 2017, nr 127, s. 213.

⁵⁶ Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 167–185.

Szczególnym rodzajem źródeł hałasu występujących na wsi są turbiny wiatrowe. Kwestia ochrony przed hałasem z tego źródła stanowi element szerszego problemu budowy systemu podstaw prawnych rozwoju powyższego sektora produkcji energii odnawialnej, który przeżywa obecnie kryzys, spowodowany w dużej mierze czynnikami legislacyjnymi.

LEGAL ASPECTS OF NOISE PREVENTION IN RURAL AREAS

Summary

The aim of the deliberations presented was an attempt to assess the legal system of the regulation concerning the protection of the environment against noise in rural areas, and to answer the question to what extent the current legislation takes into account the specificity of noise threats occurring in rural areas and whether it provides for an effective and adequate system of instruments for the protection of the acoustic climate of the rural environment.

In the conclusion the author states that the specificity of noise prevention in rural areas has been adequately taken into account, despite a clear focus of the regulation put on noise in urban areas. However, the potential of taking a qualitative approach to noise prevention in rural areas or implementing legal instruments for the protection of areas with good acoustic climate, e.g. quiet areas, still remains unexploited, and noise intervention measures continue to be insufficiently included in spatial planning.

ASPETTI GIURIDICI DI TUTELA CONTRO IL RUMORE PRESENTE NELLE ZONE RURALI

Riassunto

L'obiettivo delle considerazioni è di esaminare la regolazione giuridica in materia di protezione ambientale contro il rumore nelle zone rurali, nonché di rispondere in quale misura la legislazione riesca a tenere conto della peculiarità delle minacce acustiche presenti nelle zone rurali, e se essa preveda un sistema efficace e adeguato di strumenti volti a proteggere la qualità acustica dell'ambiente rurale.

Nella parte conclusiva, l'autrice afferma che, sebbene vi si noti un evidente orientamento sulle questioni urbane, il legislatore ha dedicato una sufficiente attenzione anche alla specificità concernente la problematicità di protezione delle zone rurali contro l'inquinamento acustico. Ciò nonostante, risulta tuttora poco sfruttato un approccio qualitativo e di implementazione di strumenti giuridici volti a proteggere terreni con un clima acustico favorevole, ad esempio le zone silenziose. Anche le misure di intervento relative al rumore incluse nei piani regolatori sono sempre poco sufficienti.

IZABELA LIPIŃSKA

orcid: 0000-0003-2884-0733

Unijna pomoc publiczna w zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie – wybrane aspekty prawne

1. Przedmiotem artykułu są zagadnienia dotyczące stosowania pomocy publicznej w zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie. Pomoc ta odgrywa istotną rolę w poprawie dochodowości i konkurencyjności gospodarstw rolnych w obliczu występowania klęsk żywiołowych lub negatywnych zjawisk przyrodniczych. Jej udzielanie ingeruje w rynek rolny. Z tego powodu pomoc ta jest stosowana tylko w określonych sytuacjach. W przypadku rolnictwa jej zasadność można wywieść ze szczególnych cech produkcji rolnej oraz roli, jaką pełnią w niej producenci rolni. To właśnie oni borykają się bezpośrednio z negatywnymi skutkami występującego specyficznego dla produkcji rolnej ryzyka. Dokonują tego poprzez wykorzystanie różnych instrumentów zarządzania. W celu zachęcenia producentów do ich stosowania prawodawca przewiduje dlań pewne wsparcie finansowe.

Zarządzanie ryzykiem jest świadomym i zorganizowanym procesem, polegającym na przewidywaniu przypadkowych negatywnych zdarzeń, opracowaniu oraz wdrażaniu i realizowaniu z wyprzedzeniem określonych procedur ograniczających lub eliminujących ich występowanie¹. Obok prognozowania możliwych zagrożeń, w zarządzaniu mieści się także gromadzenie środków finansowych, które w przyszłości będą wyrównywały straty w przypadku pojawienia się ryzyka². Proces ten pozwala na ochronę aktywów, dochodów, zob-

¹ Zob. np. J. Pawłowska-Tyszko, *Aktualne problemy zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy – IERiGŻ”, Warszawa 2009, s. 14; I. Kwiecień: *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 45.

² Tak I. Lipińska, *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2013, nr 1, s. 67–84.

wiązań, zasobów ludzkich, zachowując jednocześnie maksymalną efektywność przy możliwie najniższych kosztach ochrony³.

Zarządzanie ryzykiem jest pojęciem z zakresu nauk ekonomicznych. Zostało ono również wielokrotnie zastosowane w unijnych aktach normatywnych odnośnie kształtowania Wspólnej Polityki Rolnej. Uzasadnia to fakt, że działalność produkcyjna jest szczególnie narażona na oddziaływanie wielu bodźców zewnętrznych, które pozostają poza kontrolą rolnika. Towarzysząca jej niepewność co do możliwości właściwego wykorzystania czynników produkcji wynika ze specyfiki rolnictwa. Otóż skala ryzyka jest tu znacznie większa aniżeli w innych działach gospodarki. Dochód producentów rolnych jest mniej przewidywalny i pewny. Jak zauważa E. Kremer, występuje tu ryzyko nieosiągnięcia planowanego dochodu bądź nieosiągnięcia żadnego dochodu, albo nawet poniesienia strat⁴.

Zatem odnosząc zarządzanie ryzykiem do działalności rolniczej należy je traktować jako zbiór czynności, które umożliwiają prowadzenie gospodarstwa rolnego ze świadomością zagrożeń, jakie mogą w nim wystąpić⁵. Ta świadomość powinna łączyć się z wolą dobrania dostępnych instrumentów zarządzania ryzykiem. Bardzo istotną rolę odgrywa tu w szczególności sposób pomoc publiczna motywująca do ich wdrażania.

Opracowanie to ma na celu określenie zakresu i zasad udzielania pomocy publicznej w zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie w świetle prawa unijnego, a także wskazanie kierunków stosowanej pomocy w odniesieniu do jego prawnych instrumentów, tak w obecnej, jak i projektowanej po 2020 Wspólnej Polityce Rolnej.

Omawiana problematyka jest stosunkowo nowa, jednak była już przedmiotem analiz z zakresu ekonomii oraz zarządzania⁶. Kwestie normatywne odnoszące się bezpośrednio do rolnictwa i zarządzania występującym w nim ryzykiem były do tej pory najczęściej uzupełnieniem rozważań ekonomicznych, czego przykładem mogą być raporty przygotowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁷. Ponadto na szczególną uwagę

³ Pisze na ten temat: K. Łyskawa, K. Rojewski, *Kategorie zagrożeń i ryzyko w działalności rolniczej – szczególnie w produkcji roślinnej*, w: M. Kaczała, K. Rojewski (red.), *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, Warszawa 2015, s. 43.

⁴ E. Kremer, *Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw* w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 377 i n.

⁵ Piszą na ten temat M. Kaczała, K. Łyskawa, *Skuteczne ubezpieczenia w zarządzaniu gospodarstwem rolnym*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2008, nr 1/2, s. 36.

⁶ Choć w ogólnym ujęciu należy wspomnieć o takich pozycjach jak: A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa: zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, K. Bacon, *European Union Law of State Aid*, Oxford 2017.

⁷ Zob. OECD, *Income Risk Management in Agriculture*. OECD Paris, 2000; OECD, *Risk Management Tools for EU Agriculture. Working Document, Agriculture Directorate-General*:

zasługuje opracowany w 2016 r. na zlecenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (AGRI) raport Parlamentu Europejskiego pod kierownictwem T. Garcia-Azcárate: „Research for Agri Committee – State of Play of Risk Management Tools Implemented by Member States During the Period 2014–2020: National and European Frameworks”. Podejmuje on problematykę zarządzania ryzykiem w państwach członkowskich, a także odnosi się do stosowanej pomocy publicznej w tym zakresie.

Za opracowaniem tej tematyki przemawia wiele względów. Po pierwsze, ryzyko w rolnictwie, mające najczęściej podłoże przyrodnicze, jest niezmiernie trudne do przewidzenia i zapobieżenia. Zarządzanie nim jest skomplikowane, co wynika z długiego cyklu produkcyjnego. Producent rolny, podejmując decyzję co do rodzaju i rozmiaru produkcji, otrzymuje jej efekt dopiero po zakończeniu okresu wegetacji bądź wzrostu. Inwestując w produkcję nigdy nie ma pewności czy osiągnie zysk, czy poniesie stratę. Po drugie, prowadzenie działalności produkcyjnej w rolnictwie należy wiązać z prowadzeniem gospodarstwa domowego rolnika co jednocześnie wskazuje w pewnym stopniu na konieczność szczególnej ochrony jego egzystencji zarówno w ujęciu gospodarczym, jak i społecznym. Po trzecie, omawiane zagadnienia zostały dostrzeżone przez prawodawcę unijnego, który wprowadził stosowne normy prawne. Jednakże pozostawił on państwu członkowskim dużą swobodę w zastosowaniu poszczególnych instrumentów prawnych, zarówno co do ich konstrukcji, jak i stosowalności.

2. Problematyka wspierania zarządzania ryzykiem w rolnictwie jest podejmowana zarówno w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, jak i polityk rolnych poszczególnych państw członkowskich. Wymusza to dobór właściwych źródeł finansowania, tj. środków w ramach I lub II filaru WPR, a także środków z budżetów krajowych. Między nimi musi istnieć określona harmonia, która wynika zarówno z legislacji, jak i zobowiązań międzynarodowych. Mowa tu w szczególności o zobowiązaniach przyjętych względem Światowej Organizacji Handlu (WTO)⁸.

Odnosnie I filara można zauważyć, że państwa członkowskie dysponują obecnie dość dużą elastycznością w zakresie budżetowania i wdrażania jego instrumentów. Tym samym podkreślają znaczenie różnorodności rolnictwa, jego potencjału produkcyjnego oraz pewnego uzależnienia od warunków klimatycznych, środowiskowych oraz społeczno-gospodarczych potrzeb w całej

Economic analyses, forward studies, evaluation, European Commission 2001, OECD Paris; S. Kimura, J. Anton, C. Lethi, *Managing Risk in Agriculture: A Holistic Approach*. OECD, Paris 2009.

⁸ Szerzej A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 172.

UE⁹. Elastyczność ta wymaga jednak również pewnych restrykcji regulacyjnych i finansowych, aby zapewnić równe szanse na poziomie europejskim i osiągnąć wytyczone wspólne cele. W tym obszarze państwa członkowskie ponoszą wspólną odpowiedzialność za znalezienie właściwej równowagi między możliwymi korzyściami a obciążeniami dla producentów.

Specyfika rolnictwa oraz przemiany na rynku przemawiają za koniecznością ochrony i zapewnienia równych warunków konkurencji rolnikom ze wszystkich państw członkowskich, co zostało wyrażone na poziomie legislacji UE w ramach zasad przyznawania pomocy ze środków publicznych. Obecnie podstawowe normy kształtujące przyznawanie pomocy państwa w sektorze rolnym zostały zawarte w pięciu dokumentach. Należą do nich:

a) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005¹⁰,

b) Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym¹¹,

c) Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (tekst mający znaczenie dla EOG)¹²,

d) Rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: ABER)¹³,

e) Wytyczne Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014–2020 (dalej: Wytyczne)¹⁴.

Należy zauważyć, że przepisy krajowe, na podstawie których udzielana jest pomoc publiczna w rolnictwie, muszą być dostosowane do zasad wskazanych

⁹ European Commission, Overview of CAP Reform 2014–2020, Brussels 2013, online: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf [dostęp: 12.07.2015].

¹⁰ Dz.Urz. UE L 347, 20.12.2013, s. 487–548.

¹¹ Dz.Urz. UE L 352, 24.12.2013, s. 9–17.

¹² Dz.Urz. UE L 187, 26.6.2014, s. 1–78.

¹³ Jest to rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych w sektorze rolniczym (ABER); Dz.Urz. UE L 193, 1.7.2014, s. 1–75. Rozporządzenie to zostało przyjęte na podstawie art. 109 TFUE, w którym Rada upoważniła Komisję do przyjęcia określonych rozwiązań prawnych w odniesieniu do niektórych kategorii pomocy horyzontalnej na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw.

¹⁴ Dz.Urz. UE C 204, 1.07.2014, s. 1–97.

w wymienionych powyżej unijnych aktach normatywnych, w zależności od rodzaju pomocy i zaistniałych potrzeb.

3. Prawodawca, odnosząc się do wsparcia producentów rolnych w zakresie instrumentów zarządzania ryzykiem, posługuje się pojęciem pomocy państwa (ang. *state aid*), tak jak zresztą w większości państw członkowskich¹⁵. Natomiast polski ustawodawca określa ją jako pomoc publiczną, co może wskazywać na pewną ingerencję instytucji państwowych, która zmierza do przyznania wsparcia określonemu podmiotowi w pewnej formie. Punktem wyjścia przy jej udzielaniu może być założenie, że instytucje te wiedzą więcej, w tym w szczególności kto powinien ją otrzymać, by zrealizować zamierzone cele¹⁶. Jednakże już w samej idei udzielania pomocy unijnej założenie to okazuje się błędne. Niemniej z uwagi na to, że zakres pomocy państwa i pomocy publicznej w podejmowanym ujęciu są tożsame, obie nazwy są stosowane wymiennie.

W unijnym prawie pierwotnym pojęcie pomocy państwa nie zostało precyzyjnie określone. Przepis art. 107 ust. 1 TFUE stanowi jedynie, że z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w Traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W tym ujęciu jest to zatem termin odnoszący się do każdej pomocy, i to udzielanej w jakiegokolwiek formie, w sposób pośredni oraz bezpośredni¹⁷. Do wskazanego artykułu prawodawca odwołuje się również w Wytycznych, nakazując rozumieć pomoc jako każdy środek spełniający wszystkie kryteria ustanowione w art. 107 ust. 1 Traktatu. Postanowienia tego artykułu statuują zasadę ogólnego zakazu udzielania pomocy publicznej, a postanowienia zawarte w ust. 2 i 3 dopuszczają przyznawanie pomocy publicznej na zasadzie wyjątku od ogólnego zakazu. Warto dodać, że od początku istnienia reguł pomocy państwa ciężar jego zdefiniowania spoczywał na orzecznictwie sądów europejskich.

W oparciu o cytowaną normę prawną należy uznać, że pomocą publiczną w rolnictwie jest wsparcie udzielane podmiotowi, o ile zachodzą łącznie cztery przesłanki. Po pierwsze: pomoc ta jest udzielana przez państwo z jego środków

¹⁵ Przykładowo w języku włoskim jest to *aiuti di Stato*, francuskim: *aides d'État*, niemieckim: *staatliche Beihilfen*.

¹⁶ Por. L. Durnwalder, *Manuale sul diritto degli aiuti di stato*, Bolzano 2013, s. 7.

¹⁷ Tak np. Judgment of the Court of 14 February 1990. French Republic v Commission of the European Communities, ECR 1990, s. 307.

finansowych¹⁸. Po drugie: beneficjent – przedsiębiorstwo, w przypadku jej otrzymania uzyskuje wsparcie korzystniejsze od oferowanego na rynku. Pomoc przyznawana jest tylko w pewnym stopniu uprzywilejowanym podmiotom – chodzi o producentów rolnych lub o określone rodzaje produkcji, co stanowi trzecią przesłankę o charakterze selektywnym. W tym przypadku traci ona charakter powszechny. Ponadto jej udzielenie może grozić zakłóceniem lub zakłóca konkurencję na rynku, a także może prowadzić do negatywnych fluktuacji poprzez oddziaływanie na wymianę handlową między państwami członkowskimi¹⁹.

Zatem, aby można było mówić o właściwej pomocy państwa, powinna ona być oparta na trzech fundamentalnych zasadach. Po pierwsze, w toku jej stosowania muszą być przestrzegane ogólne zasady unijnej polityki konkurencji²⁰. Po drugie, zasady te muszą być spójne ze Wspólną Polityką Rolną, w tym polityką rozwoju obszarów wiejskich. Po trzecie, muszą one uwzględniać międzynarodowe zobowiązania przyjęte przez UE. Można uznać, że pomoc państwa pojawia się tam, gdzie uczestnicy rynku nie radzą sobie z zaistniałym stanem bądź zdarzeniem, prowadzącym do pewnego, trwałego bądź nie, jego przeobrażenia. Stanowi on podstawowy element jego ochrony²¹. Omawiana pomoc nie ma charakteru akcydentalnego, a jest ściśle ukierunkowana i zaplanowana na wypadek zaistnienia określonego zdarzenia prawnego.

Zgodnie z ogólną zasadą, udzielanie omawianej pomocy jest zabronione, chyba że: a) Komisja stwierdzi, na podstawie wniosku, że jest ona zgodna z rynkiem wewnętrznym, b) pomoc jest zwolniona z procedury zgłoszenia lub c) nie stanowi pomocy państwa²². W pierwszym przypadku zezwolenie na udzielenie

¹⁸ Pomoc ta nie musi być udzielana przez organy państwowe, może być również wydatkowana przez prywatny podmiot wyznaczony przez państwo, szerzej Komisja Europejska, *Vademecum – Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*, 2008, online: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html, s. 7 [dostęp: 19.12.2016].

¹⁹ B. Woźniak, *Instrumenty i instytucje udzielania pomocy publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej. Finanse i Marketing” 2010, nr 4, s. 152; C.E. Baldi, *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato, Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, Santarcangelo di Romagna 2015, s. 367; J. Maia, *Vade-mecum des aides d'État*, Paris 2016, online: http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Vade-mecum_aide-etat_complet.pdf, s. 22 [dostęp: 23.02.2017].

²⁰ Jak zauważa A. Jurcewicz, pomoc krajowa, bez względu na formę, może bezpośrednio zniekształcać konkurencję, a jednocześnie może służyć jako ważny instrument realizacji celów polityki strukturalnej, A. Jurcewicz, *Traktatowe...*, s. 47.

²¹ Pisze na ten temat T. Kleiner, *Modernization of state aid*, w: E. Szyszczak (red.), *Research Handbook on European State Aid Law*, Sussex 2012, s. 2.

²² Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 248, 24.9.2015, s. 9–29. Zob. Orzeczenie z 20.10.2011 Eridania Sadam SpA przeciw European Commission, T-579/08, Dz. Urz. UE C 44 of 21.2.2009, s. 65–66.

wsparcia musi być zgodne z unijnymi Wytycznymi dotyczące pomocy państwa w sektorze rolnym. Poza Wytycznymi, rozporządzenie ABER określa rodzaje pomocy zwolnionej z procedury zgłoszenia, upraszczając ją i umożliwiając Komisji stwierdzenie zgodności niektórych jej kategorii. Główną różnicą między stosowaniem Wytycznych a stosowaniem rozwiązań zawartych w rozporządzeniu ABER jest to, że w pierwszym przypadku o pomocy należy powiadomić Komisję, która deklaruje jej zgodność lub odrzuca ją, natomiast w przypadku ABER państwo członkowskie ma obowiązek jedynie powiadomić o tym fakcie na 10 dni przed jej wejściem w życie. Tym samym państwo przejmuje odpowiedzialność za wszelkie zgodności lub ich brak w tym zakresie.

Wreszcie ostatnia możliwość polega na tym, że udzielana pomoc nie jest traktowana jako państwowa i w związku z tym nie wymaga notyfikacji ani zgłoszenia do Komisji Europejskiej. Pomoc ta jest uregulowana w rozporządzeniu *de minimis* (rozporządzenie nr 1408/2014) dotyczącym pomocy przyznawanej przedsiębiorstwom zajmującym się podstawową produkcją rolną²³. Jest ona udzielana na podstawie przepisów prawa krajowego z uwzględnieniem zasad wskazanych w cytowanym rozporządzeniu oraz ogólnym rozporządzeniu dotyczącym tej pomocy, tj. rozporządzeniu nr 1407/2013²⁴.

Prawodawca unijny przewidział jednak pewną derogację od ograniczeń przydzielania pomocy wskazanych powyżej. Otóż na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b TFUE za zgodną z rynkiem wewnętrznym uznawana jest pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi. Ponadto jest ona również dopuszczalna, o ile wnioski w tym zakresie złoży Rada na uprzedni wniosek państwa członkowskiego (art. 108 ust. 2 zd. 3 TFUE). Na Komisji spoczywa obowiązek weryfikowania i notyfikowania zasadności udzielania pomocy, jak i wydawania rozporządzeń w tym zakresie²⁵. Zatem pomoc państwa, która nie będzie wynikała z omawianych Wytycznych ani żadnych innych strategii związanych z zarządzaniem ryzykiem, będzie bezpośrednio oceniana w ujęciu art. 107 ust. 3 TFUE. Wiąże się z tym konieczność wykazania przez państwo członkowskie, że pomoc ta spełnia chociażby podstawowe zasady jej udzielania²⁶.

²³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym, Dz.Urz. UE L 352, 24.12.2013, s. 9–17.

²⁴ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.Urz. UE L 352, 24.12.2013, s. 1–8.

²⁵ Zob. Pomoc dla Czech: Fond for hardly insurable risks based on art. 107 ust. 3 lit. c TFEU, 23.10.2015, SA.43402, Dz.Urz. UE, C 369, 07.10.2016, s. 11.

²⁶ K. Bacon, *European Union Law of Public State*, Oxford 2017, s. 418.

Aby Komisja mogła przyjąć stanowisko w sprawie ewentualnego zastosowania jednego z powyższych odstępstw od niezgodności pomocy z prawem, państwa członkowskie są zobowiązane, zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, do poinformowania jej w odpowiednim czasie o wszelkich planach przyznania nowej pomocy lub zmiany istniejącej. Pomoc taka nie może być przyznana przez państwa członkowskie, dopóki Komisja nie podejmie ostatecznej decyzji w tej sprawie. Komisja zastrzega sobie prawo do podjęcia tymczasowej decyzji zobowiązującej państwo członkowskie do odzyskania wraz z odsetkami wszelkiej pomocy wypłaconej nielegalnie w oczekiwaniu na ostateczną decyzję Komisji w sprawie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym.

Mimo że udzielanie pomocy publicznej jest znacznie ograniczone, to istotne wyłączenia co do tej zasady wynikają między innymi z art. 81 rozporządzenia 1305/2013. Otóż omawiane wyżej artykuły 107, 108 i 109 TFUE nie mają zastosowania do płatności dokonywanych przez państwa członkowskie na podstawie wskazanego rozporządzenia i zgodnie z nim. Ponadto nie stosuje się ich do dodatkowego finansowania krajowego, o którym mowa w art. 82, w ramach stosowania art. 42 TFUE w relacji do reguł konkurencji²⁷. Bowiem Rada na wniosek Komisji może zezwolić na przyznanie pomocy w dwóch przypadkach – tj. a) na ochronę gospodarstw znajdujących się w niekorzystnym położeniu ze względu na warunki strukturalne lub przyrodnicze oraz b) w ramach programów rozwoju gospodarczego. Podkreślenia wymaga fakt, że na podstawie art. 42 TFUE znaczne części tego wsparcia są następnie wyłączone z zakresu pomocy państwa, przy czym wsparcie państw członkowskich w obszarze interwencji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich można podzielić na trzy kategorie. Pierwsze z nich odnosi się do płatności dokonywanych w celu współfinansowania interwencji na rzecz rozwoju w ramach ich programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW). Z kolei drugie, tzw. dodatkowe, krajowe finansowanie kierowane jest przez państwa członkowskie na interwencje na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, w odniesieniu do których wsparcie unijne jest przyznawane w dowolnym momencie w okresie programowania, przy czym istotnym warunkiem jest jego włączenie do programu rozwoju obszarów wiejskich i wchodzi w zakres art. 42. Ostatnimi są płatności dokonywane przez państwa członkowskie, które są finansowane wyłącznie z funduszy krajowych, tj. bez jakiegokolwiek współfinansowania z EFRROW (tzw. „czysta” pomoc państwa). Chodzi tu o wsparcie opracowane w dużej mierze zgodnie z warunkami danego środka rozwoju obszarów wiejskich.

Płatności na mocy art. 82 rozporządzenia 1305/2013 dokonywane przez państwa członkowskie w związku z operacjami wchodzącymi w zakres wspomnianego art. 42 TFUE, a mające na celu zapewnienie dodatkowego finansowa-

²⁷ J. Maia, *Vade-mecum...*, s. 205–207.

nia rozwoju obszarów wiejskich, są uwzględnianie przez państwa członkowskie w programie rozwoju obszarów wiejskich i wymagają zatwierdzenia przez Komisję. Stąd wynika to istotne rozróżnienie między podstawowymi instrumentami zarządzania ryzykiem w rolnictwie a dodatkowymi, przewidzianymi w rozproszonych aktach prawnych. Istotnym ich wyróżnikiem jest także określenie beneficjenta wsparcia, którym w pierwszym przypadku jest rolnik, natomiast w pozostałych najczęściej przedsiębiorca (w tym grupa producentów rolnych).

Na mocy art. 108 TFUE kompetencje w zakresie stwierdzenia istnienia pomocy publicznej oraz uznawania jej za zgodną z zasadami rynku wewnętrznego i tym samym za dopuszczalną posiadają Komisja Europejska i Rada. Z kolei kompetencje państw członkowskich dotyczą ustanawiania środków wsparcia, które obejmują programy pomocowe i pomoc indywidualną, notyfikacji środków pomocowych, które zgodnie z przepisami tego wymagają, monitorowania udzielonej pomocy oraz egzekwowania decyzji Komisji o zwrocie pomocy udzielonej nielegalnie lub wykorzystanej niezgodnie przeznaczeniem. Odpowiednio każde państwo członkowskie formułuje własne standardy i prowadzi autonomiczną politykę w zakresie przyznawania pomocy publicznej w odniesieniu do zarządzania ryzykiem, jak i każdej innej, dostosowaną do realizowanych zadań społecznych i gospodarczych, stosując unijny dorobek prawny, a w szczególności przepisy wykonawcze, które określają formy i rodzaje pomocy państwowej czy zasady jej monitorowania²⁸.

Pomoc krajowa podlega ścisłemu monitorowaniu. Komisja powiadamia państwo członkowskie proponujące przyznanie pomocy o zgłoszeniu uwag, w tym przekazanych przez zainteresowane strony. Na ich podstawie Komisja decyduje o możliwości sprzeciwu wobec planowanej pomocy czy też zażądania jej zniesienia lub wezwania do wprowadzenia w niej pewnych modyfikacji. Jeżeli dane państwo członkowskie nie zgadza się z decyzją Komisji, może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Jednak według Trybunału jedyną obroną dostępną w takim przypadku dla państwa członkowskiego jest powoływanie się na to, że prawidłowe wypełnienie zobowiązań wynikających z art. 107 ust. 2 TFUE było całkowicie niemożliwe²⁹.

4. Omawiany *status quo* wsparcia unijnego ulegnie pewnej modyfikacji, tak przynajmniej wynika z prac przygotowawczych do nowej Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 r. W propozycji art. 131 rozporządzenia ustanawiającego

²⁸ P. Podsiadło, *Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej – problematyka transpozycji regulacji na przykładzie Polski*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 6, cz. 2, s. 169–170.

²⁹ Zob. Orzeczenie Sądu z 29 stycznia 1998 r., Komisja Europejska przeciwko Republice Włoch, ECR 1998, s. 259.

zasady dotyczące wsparcia dla planów strategicznych, które mają być sporządzane przez państwa członkowskie w ramach WPR, prawodawca utrzymuje istniejące obecnie przepisy³⁰. Zgodnie z nimi współfinansowanie przez państwa członkowskie interwencji w ramach WPR lub dodatkowe finansowanie krajowe jest zwolnione z wymogu zgłaszania jako pomocy państwa, pod warunkiem, że interwencje te wchodzą w zakres art. 42 TFEU. Warto zwrócić uwagę na kilka proponowanych rozwiązań, w szczególności na pewną modyfikację w przypadku wsparcia inwestycji w produkty nierolne, z których dochód może służyć w przyszłości niwelowaniu negatywnych skutków wystąpienia ryzyka, w tym prowadzić do tworzenia oszczędności z tego tytułu³¹. W programach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 państwa członkowskie mogą udzielać wsparcia na inwestycje w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej pod warunkiem, że są to mikroprzedsiębiorstwa lub małe – na obszarach wiejskich – lub są zarządzane przez rolników lub członków gospodarstwa rolnego. Jest to wsparcie dla działalności nieobjętej załącznikiem 1, a więc nie jest zwolnione z dyscypliny w zakresie pomocy państwa na mocy art. 42 TFEU, ale będzie mogło być zgłoszone w ramach przyspieszonej procedury ABER.

Ze względu na to, że rolnicy są coraz bardziej narażeni na ryzyko zmienności dochodów, nowe rozwiązanie zostało przewidziane w art. 133, dotyczącym krajowych środków fiskalnych. Jednym ze środków łagodzenia tego ryzyka jest zachęcanie rolników do oszczędzania w dobrych latach, aby poradzili sobie ze spadkiem dochodów w latach gorszych. Prawodawca proponuje, by krajowe środki podatkowe, w których podstawa opodatkowania dochodu miała zastosowanie do rolników, była obliczana na podstawie wieloletniego okresu. Rozwiązanie to powinno być wyłączone ze stosowania zasad dotyczących pomocy państwa.

W danych udostępnionych przez WTO w ramach zobowiązań międzynarodowych zwracają uwagę bardzo małe kwoty wsparcia zgłoszone w ramach programów ubezpieczenia dochodów i sieci bezpieczeństwa³². Warto podkreślić,

³⁰ Zob. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council, SEC(2018) 305 final – SWD(2018) 301 final, COM(2018) 392 final 2018/0216 (COD).

³¹ EU Budget: the Common Agricultural Policy beyond 2020, European Commission – Fact Sheet, Brussels 2018, online: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3974_en.pdf [dostęp: 27.10.2018].

³² Committee on Agriculture, Notification, 23.08.2018, online: https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm [dostęp: 30.10.2018].

że reforma WPR z 2013 r. wprowadziła zestaw narzędzi zarządzania ryzykiem w II filarze, który umożliwił państwom członkowskim dotowanie niektórych rodzajów ubezpieczeń w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich. Rozporządzenie zostało opracowane w taki sposób, aby kwalifikujące się systemy spełniały kryteria wyłączenia z dyscyplin WTO na mocy ust. 7 i 8 załącznika 2 do Porozumienia w sprawie rolnictwa³³. Niewiele państw członkowskich skorzystało z tej opcji. W rozporządzeniu zbiorczym w sprawie rolnictwa (UE) 2017/2393 obniżono próg strat produkcji i dochodów z 30% do 20%, aby programy te stały się bardziej atrakcyjne dla państw członkowskich i ich adresatów, a także wprowadzono możliwość stosowania specyficznych dla danego sektora narzędzi stabilizacji dochodów. Oznacza to, że takie płatności musiałyby być w przyszłości zgłaszane jako wsparcie dla *Amber Box*, ponieważ nie spełniały już kryteriów wyłączenia zgodnie z załącznikiem 2.

Na koniec należy dodać, że obecnie stosowane Wytyczne oraz ABER wygasną pod koniec 2020 r. W celu ustanowienia nowych ram pomocy państwa dla sektora rolnego, w tym zarządzania ryzykiem po 2020 r., Komisja zleciła ocenę zmian wprowadzonych w 2014 r., która jest obecnie w toku³⁴.

Podkreślenia wymaga fakt, że ABER i Wytyczne dotyczące rolnictwa mają charakter nakazowy. W tym celu ściśle przestrzegane są szczegółowe wytyczne określonych w rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (UE) nr 1305/2018. Z kolei w proponowanym rozporządzeniu w sprawie planu strategicznego WPR zniesiono prawie wszystkie szczegółowe zasady i rozwiązania normatywne. O ile nie ulegnie zmianie podejście prawodawcy, na państwach członkowskich będzie spoczywał obowiązek ustanowienia szczegółowych zasad w krajowych planach WPR. Z drugiej strony utrzymanie norm wskazanych w ABER i Wytycznych byłoby sprzeczne z dążeniem Komisji do zapewnienia państwom członkowskim elastyczności w zakresie, w jakim chcą osiągnąć swoje konkretne cele WPR.

5. Prawodawca wypracował bardzo szczególne podejście proceduralne co do przyznawanej pomocy publicznej na wypadek pojawienia się ryzyka w rolnictwie. Wynika to z roli, jaką pełni działalność rolnicza na tle innych o charakterze gospodarczym. Ponadto prawodawca dostrzega potrzebę ochrony nie tylko dochodu rolnika, ale także jego podstawowego miejsca pracy i bytu. Doniosłą rolę w jej przyznawaniu odgrywa Komisja, która posiada odpowiednie

³³ Pokrycie dotyczy jedynie straty z tytułu dochodów i produkcji przekraczające 30%, w przypadku utraty dochodu, maksymalnie 70% straty może zostać zabezpieczone.

³⁴ Szerzej A. Matthews, *State aid rules and the CAP 2020 legislation*, CAP reform UE, 28.10.2018, online: <http://capreform.eu/state-aid-rules-and-the-cap-2020-legislation/> [dostęp: 31.10.2018].

kompetencje w zakresie stosowania pomocy, nadane jej zarówno w Traktacie, jak i aktach prawa wtórnego.

Pomoc publiczna przewidziana na poziomie unijnym, a udzielana przez poszczególne państwa członkowskie, każdorazowo jest przydzielana według ściśle ustalonych prawideł. Prawodawca dokonał bardzo istotnego, pod względem rozmiaru ryzyka i szkód jakie niesie, rozdziału ryzyka przyrodniczego czy produkcyjnego od klęsk żywiołowych. Pomoc podlega ścisłej kontroli co do jej zasadności.

Warto dodać, że stosowanie określonej polityki w zakresie pomocy publicznej musi być odpowiednio kształtowane, bowiem z ekonomicznego punktu widzenia prowadzi ona do zmiany relacji kapitału w rolnictwie w stosunku do pozostałych czynników produkcji. Z jednej strony stosowane instrumenty polityki rolnej przyczyniają się do przyspieszenia procesów koncentracji produkcji, rozwoju technologicznego gospodarstw czy wzrostu wydajności pracy, natomiast z drugiej prowadzą do osłabienia działań producentów w kierunku poszukiwania rozwiązań organizacyjnych, które by redukowały koszty produkcji, a w przypadku zarządzania ryzykiem – obniżały prawdopodobieństwo jego wystąpienia lub ograniczały jego negatywny skutek. Im większy jest bowiem udział pomocy publicznej w wartości produkcji, tym niższa jest efektywność wykorzystania zasobów³⁵.

EU PUBLIC AID AND RISK MANAGEMENT IN AGRICULTURE – SELECTED LEGAL ASPECTS

Summary

The aim of the deliberations was to determine the scope and principles of granting public aid to support risk management in agriculture. The normative solutions contained in primary and secondary EU law have been analysed.

It has been concluded that the specificity of agriculture and the accompanying risk require public support. The granting of aid should be properly shaped and stimulated. This is because of its universality and easy accessibility, which may reduce farmers' efforts to take independent remedial measures when selecting legal risk management instruments. From an economic point of view, the granting of this aid leads to a change in the relationship between the equity and other production factors in agriculture.

³⁵ Według A. Kłoczko-Gajewskiej oraz P. Sulewskiego zbyt łatwy dostęp do pomocy publicznej skutkuje bezczynnością rolnika wobec możliwości wystąpienia ryzyka, A. Kłoczko-Gajewska, P. Sulewski, *Postawy rolników wobec ryzyka oraz sposoby jego ograniczania*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Ekonomika Rolnictwa” 2009, nr 96, t. 1, s. 141.

**AIUTO PUBBLICO DELL'UE NELLA GESTIONE DEI RISCHI
IN AGRICOLTURA
– ASPETTI GIURIDICI SCELTI**

Riassunto

L'obiettivo delle considerazioni è di definire l'ambito e i principi di concessione di aiuti di Stato nella gestione del rischio in agricoltura. L'autrice ha analizzato le soluzioni normative contenute nella legislazione primaria e secondaria dell'UE.

Nella parte conclusiva, essa ha affermato che la specificità dell'agricoltura con i rischi che comporta necessita di un sostegno pubblico. Tuttavia, la procedura di concessione di aiuti dovrebbe essere adeguatamente determinata e incentivata in quanto essi hanno un carattere universale e sono facilmente accessibili. Ciò può portare a ostacolare gli agricoltori, rendendoli meno interessati ad agire in maniera indipendente, a intraprendere contromisure volte a gestire il rischio, scegliendo strumenti giuridici adeguati. Da un punto di vista economico, fornire gli aiuti in questione porta a un cambiamento nel rapporto tra capitale in agricoltura in relazione ad altri fattori di produzione.

DAMIAN PUŚLECKI

orcid: 0000-0002-3363-649X

Umowa o pomocy przy zbiorach

Niniejsze opracowanie poświęcone jest umowie o pomocy przy zbiorach uregulowanej w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników¹. Umowa ta może być zawierana pomiędzy rolnikiem i jego pomocnikami świadczącymi pomoc przy zbiorze plonów. Chodzi o podmioty spoza kręgu rodzinnego, odpłatnie pomagającymi rolnikowi w pracach sezonowych. Analizowana regulacja prawna po raz pierwszy w Polsce normuje tego typu umowę, przyznając pomocnikom ochronę w systemie rolniczego ubezpieczenia społecznego.

Tematyka artykułu, dotychczas nieprzedstawiona w literaturze, wymaga omówienia z uwagi na istotne znaczenie praktyczne². Pewne wątpliwości budzi nawet pobieżna analiza wprowadzonych rozwiązań. Trzeba zaznaczyć, że umowa o pomocy przy zbiorach jest instytucją mającą istotne znaczenie o charakterze prawnorolnym.

Praca w gospodarstwie rolnym ma cechy swoiste³, co jest szczególnie widoczne w gospodarstwach rodzinnych. Nie zawsze jednak rodzinne zasoby pracy wystarczają do prowadzenia działalności rolniczej. Zwłaszcza w okresie zbiorów istnieje często potrzeba korzystania z pomocy sąsiedzkiej, tzw. „praca za pracę”, a nawet konieczność zawierania z innymi podmiotami umów cywilnoprawnych. Warto zatem rozważyć, dlaczego ustawodawca zdecydował się na szczególną regulację⁴ tych stosunków.

¹ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2336 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa ubezpieczeniowa.

² Zgodnie z danymi Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi tylko w ciągu miesiąca od obowiązywania tych przepisów zawarto ponad 4,5 tysiąca omawianych umów. Zgodnie z szacunkami MRiRW, w rolnictwie pracuje sezonowo ok. 500 tys. osób w ciągu roku, głównie są to obywatele Ukrainy, online: www.gov.pl/rolnictwo [dostęp: 26.06.2018].

³ D. Puślecki, *Spoleczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, Warszawa–Poznań 2011, s. 155 i nn.

⁴ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2018 r o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r., poz. 858.

Celem niniejszego artykułu jest określenie normatywnego kształtu umowy o pomocy przy zbiorach i rozstrzygnięcie wątpliwości, jakie mogą się pojawić przy stosowaniu jej w praktyce. Ze względu na zjawisko wypadkowości w rolnictwie należy także odpowiedzieć na pytanie: na ile prawna regulacja rolniczego ubezpieczenia społecznego powinna zapewniać ochronę pomocnikom rolnika przed utratą zdolności do pracy? Konieczne było zatem przedstawienie nowych pojęć zastosowanych w ustawie o u.s.r., ze szczególnym uwzględnieniem pomocnika rolnika oraz definicji wypadku przy pracy pomocnika.

1. 18 maja 2018 roku ustawodawca wprowadził do polskiego porządku prawnego umowę o pomocy przy zbiorach. Celem regulacji było unormowanie świadczenia pracy osób dorywczo pomagających rolnikom. Często bowiem w praktyce z takimi podmiotami zawierane były umowy o dzieło, które nie oddają charakteru pracy, jaką jest pomoc przy zbiorach. Stosownie do intencji ustawodawcy, wykonywanie czynności przez osobę będącą stroną takiej umowy nie stanowi zatrudnienia w rozumieniu przepisów kodeksu pracy. W zakresie nieuregulowanym w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników będą tu miały jednak zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego.

Powstaje pytanie, czy analizowana umowa spełnia kryteria nowej pozakodeksowej umowy nazwanej. W doktrynie wskazuje się, że o cechach umowy nazwanej decyduje określenie minimum jej składników – przedmiotu i treści umowy, czyli praw i obowiązków stron. Są to tradycyjnie wyodrębniane *essentialia negotii* czynności prawnej. Ponadto unormowana umowa powinna mieć swoją nazwę, choć nie przesądza o tym określenie tytułu w specjalnie sformułowanym rozdziale⁵. Według M. Romanowskiego jako umowę nazwaną należy traktować „taką umowę, która posiada wyodrębnioną regulację prawną pozwalającą odtworzyć jej nazwę oraz elementy składające się na jej pełną treść, co obejmuje typowe prawa i obowiązki obu stron umowy, nieograniczone wyłącznie do *essentialia negotii*, ale obejmujące także *naturalia negotii* i *accidentalialia negotii*”⁶. Udzielenie odpowiedzi na postawione pytanie wymaga przeanalizowania powyższych kwestii w nowo uregulowanej umowie o pomocy przy zbiorach.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników wprowadza nowy typ umowy określając jej nazwę – umowa o pomocy przy zbiorach. Stronami tej umowy są rolnik i jego pomocnik świadczący pomoc przy zbiorze plonów. Ustawa ubezpieczeniowa za pomocą określonych wcześniej pojęć ustawowych⁷ defi-

⁵ W.J. Katner, *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań umowy nienazwane*, Tom 9, Warszawa 2018, s. 10 i nn.

⁶ M. Romanowski w: W.J. Katner, op.cit, s. 629 i nn.

⁷ Pojęcie rolnika zdefiniowane zostało w art. 6, zaś pomocnika w art. 6 pkt 2a ustawy ubezpieczeniowej.

niuje wyżej wymienione podmioty. Definicji tych próżno szukać w rozdziale 7a wskazanego aktu prawnego.

Zgodnie z definicją ustawową⁸ przez umowę o pomocy przy zbiorach pomocnik rolnika zobowiązuje się do świadczenia pomocy przy zbiorach produktów rolnych należących do sektora, o którym mowa w art. 1 ust. 2 lit. f, i oraz n rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79 (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 671, z późn. zm.), a także pozostałych ziół i roślin zielarskich, zwanych dalej „chmielom, owocami, warzywami, tytoniem, ziołami i roślinami zielarskimi”, w określonym miejscu w gospodarstwie rolnika i przez określony czas, a rolnik zobowiązuje się do zapłaty umówionego wynagrodzenia za świadczoną pomoc.

Wskazana wyżej definicja nie jest syntetyczna i zawęża zakres czynności pomocnika tylko do niektórych czynności wykonywanych w działalności rolniczej. Ustawodawca ograniczył rolę pomocnika rolnika tylko do zbioru plonów, a ściślej do enumeratywnie wskazanych w ustawie czynności.

Określając treść umowy należy wskazać, że chodzi o wykonanie przez pomocnika czynności określonych w umowie zgodnie z art. 91a ust. 2 ustawy ubezpieczeniowej. Pomoc przy zbiorach chmielu, owoców, warzyw, tytoniu, ziół i roślin zielarskich obejmuje następujące czynności:

- 1) zbieranie chmielu, owoców, warzyw, tytoniu, ziół lub roślin zielarskich;
- 2) usuwanie zbędnych części roślin;
- 3) klasyfikowanie lub sortowanie zerwanych lub zebranych: chmielu, owoców, warzyw, tytoniu, ziół lub roślin zielarskich, lub wykonywanie innych czynności mających na celu przygotowanie chmielu, owoców, warzyw, tytoniu, ziół lub roślin zielarskich do transportu, przechowywania lub sprzedaży lub związanych z pielęgnowaniem i poprawą jakości plonów.

Na podstawie analizowanej umowy pomocnik zobowiązany jest zatem do osobistego świadczenia pomocy rolnikowi przy zbiorach chmielu, owoców, warzyw, tytoniu, ziół i roślin zielarskich, w określonym miejscu i przez określony czas, a rolnik do zapłaty umówionego wynagrodzenia za świadczoną pomoc. Umowa taka winna określać zakres czynności wykonywanych przez pomocnika rolnika oraz dzień rozpoczęcia świadczenia pomocy przy zbiorach, jeżeli jest on inny niż dzień zawarcia umowy.

Umowa o pomocy przy zbiorach nie stanowi umowy wykonywanej w ramach stosunku pracy⁹ ani umowy zlecenia (art. 734 k.c.) czy umowy o świad-

⁸ Art. 91a ust. 1. ustawy ubezpieczeniowej.

⁹ Art. 91a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93 z późn. zm.

czenie usług, do których stosuje się przepisy o zleceniu (art. 750 k.c.)¹⁰. Choć w zasadzie umowa o pomocy przy zbiorach jest umową podobną do umowy o świadczenie usług to należy zauważyć, że zgodnie z art. 750 k.c. przepisy o zleceniu stosuje się do takich umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami. Taka konstrukcja wyklucza zatem stosowanie w tym przypadku przepisów o zleceniu¹¹.

Omawiana umowa nie jest źródłem stosunku pracy. Należy to szczególnie podkreślić, gdyż w środkach masowego przekazu można niejednokrotnie spotkać się ze stwierdzeniem, iż jest to nowa podstawa zatrudnienia. Jest to teza błędna, gdyż pojęcie zatrudnienia jest zarezerwowane dla prawa pracy¹² i nie można go utożsamiać z inną pracą zarobkową. Zatrudnienie to swoista instytucja prawa pracy, z którą łączą się ściśle prawa i obowiązki stron stosunku pracy – pracownika i pracodawcy. Zgodnie z pojęciem stosunku pracy pracodawca zobowiązuje się do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem¹³.

Choć przepisy omawianych rozwiązań ustawowych jasno precyzują ten stan rzeczy, w różnych publikacjach prasowych¹⁴ podaje się nieprawdziwe stwierdzenia, że umowa o pomocy przy zbiorach to umowa służąca zatrudnieniu pracowników w rolnictwie. Co więcej, podaje się informację, że „od maja 2018 mamy w Polsce nowy zawód: pomocnik rolnika”¹⁵, a nawet to, iż umowę o pomocy przy zbiorach może zawrzeć inna osoba niż rolnik¹⁶. Ten problem zauważyła także Państwowa Inspekcja Pracy¹⁷.

Zarówno przepisy kodeksu cywilnego, jak również analizowanych nowych rozwiązań ustawowych w stosunkach pomiędzy rolnikiem a pomocnikiem nie posługują się pojęciem zatrudnienia czy pracownika. Choć można by się tu było doszukiwać świadczenia pracy przez pomocników, to nowa umowa również nie operuje tym terminem. Ustawa nigdzie nie posługuje się pojęciem pracy rolniczej czy czynnościami składającymi się na działalność rolniczą – zastępu-

¹⁰ Uzasadnienie projektu ustawy, Druk Sejmowy 2334 online: www.sejm.gov.pl, s. 4.

¹¹ Także w kwestii określenia minimalnej stawki godzinowej.

¹² L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2017 s. 47 i nn.

¹³ Zob. art. 22 ustawy z dnia 27 czerwca 1974 r. Kodeks pracy Dz.U. z 1974 r., nr 24, poz. 141 z późn. zm.

¹⁴ Zob. np. K. Szałaj, *Pół roku umowy o pracę przy zbiorach*, online: <https://agronews.com.pl/arttykul/pol-roku-umowy-o-prace-przy-zbiorach-pomocnicy-bardziej-obciazeni-czy-Pomoc-rolnika-jak-zatrudnic-cudzoziemcow-do-zbiorow>, online: <https://pracownicyukrainy.biz/pomocnik-rolnika-jak-zatrudnic-cudzoziemca>, a także *Umowa o pomocy przy zbiorach dla pracowników rolnych*, online: <https://bezprawnik.pl/umowa-o-pomocy-przy-zbiorach-dla-pracownikow-rolnych>.

¹⁵ Online: www.pracownicyukrainy.biz [dostęp: 26.06.2018].

¹⁶ K. Szałaj, op.cit., online: www.agronews.com.pl [dostęp: 26.06.2018].

¹⁷ Na stronie internetowej PIP zamieszczona została informacja, że pomocnik rolnika przy zbiorach to nie pracownik, online: www.pip.pl [dostęp: 26.10.2018].

jąc je „pomocą przy zbiorach”. Jest to niewątpliwie pojęcie węższe¹⁸ od tych wskazanych wyżej, a ramy pomocy wyznaczają enumeratywnie wskazane przesłanki ustawowe. Ustawodawca też, zamiast pojęcia pracownika, wprowadza do polskiego porządku prawnego termin „pomocnik rolnika”.

Umowa o pomocy przy zbiorach powinna być zawarta w formie pisemnej. W ustawie nie wskazuje się jednak skutków prawnych w sytuacji, gdy forma pisemna nie zostanie zachowana. Niezawarcie umowy w formie pisemnej nie będzie powodować jej nieważności, ale utrudnienia dowodowe w ewentualnym przyszłym sporze sądowym. Stanowiąc będzie także istotne niebezpieczeństwo dla ochrony ubezpieczonego pomocnika. Nie chodzi tu tylko o możliwość obchodzenia prawa, lecz o określenie w umowie czynności będących granicami odpowiedzialności KRUS w przypadku zdarzenia wypadkowego. Taka konstrukcja nie zapewnia należytej ochrony pomocnikowi, więc wydaje się, że rygor nieważności powinien w tym przypadku ustawodawca przewidzieć.

Przedmiotem umowy jest świadczenie pomocy¹⁹ – (pomocy przy pracy rolniczej rolnika) przy zbiorach chmielu, owoców, warzyw, tytoniu, ziół i roślin zielarskich. Pomoc wiąże się zatem z zagadnieniem kierownictwa rolnika i zobowiązaniem się pomocnika do świadczenia pomocy w określonym miejscu w gospodarstwie rolnika i przez określony czas. Pomoc ta ma charakter osobisty²⁰. Ustawodawca nie operuje tu pojęciem świadczenia pracy rolniczej, ale w gruncie rzeczy o wykonywanie takiej pracy tu chodzi. Choć ustawa stanowi, że nie jest to zatrudnienie w ramach kodeksu pracy, to jednak nie można nie odnieść wrażenia, że występuje tu pomiędzy rolnikiem i pomocnikiem znacznie silniejsza więź niż w przypadku świadczenia innych umów na gruncie prawa cywilnego. Przesądza o tym charakter podmiotu – pomocnik i rodzaj świadczonej pracy – „praca pomocowa” oraz związane z tym „kierownictwo” rolnika. Chociażby z tych względów należy podkreślić istotne znaczenie praktyczne nowej umowy.

Ustawa określa obowiązki stron przed zawarciem i po zawarciu umowy. Po stronie pomocnika najistotniejszym, przed zawarciem umowy, zdaje się być oświadczenie składane rolnikowi, z którym zawiera umowę, o liczbie dni przepracowanych u innego rolnika na podstawie podobnej umowy. Łączny czas świadczenia pomocy przy zbiorach na podstawie zawartych umów przez jednego pomocnika rolnika nie może bowiem przekroczyć 180 dni w roku kalendarzowym.

¹⁸ Choć wydawać by się mogło, że tak nie jest. Pomoc jest bowiem pojęciem szerszym niż praca, ale pomoc ta ma ramy ustawowe, co w efekcie zawęża ją do tylko niektórych czynności składających się na działalność rolniczą.

¹⁹ Art. 91e ustawy ubezpieczeniowej.

²⁰ Zgodnie z art. 91e ustawy ubezpieczeniowej.

Podstawowym obowiązkiem rolnika jest zapewnienie pomocnikowi odpowiednich narzędzi, niezbędnych do świadczenia pomocy. Ustawa nakłada zatem tutaj na rolnika, choć nie wprost, obowiązek dbałości o należyty stan tych narzędzi. Jest to istotne z punktu widzenia ochrony pomocnika. Ustawa nie wskazuje jednak, kto odpowiada tu za bezpieczeństwo przy wykonywaniu czynności rolniczych. Zdaje się jednak, że na zasadzie analogii (jak w przypadku członków rodziny) obowiązek ten powinien spoczywać na rolniku, który zawiera umowę z pomocnikiem. Brak przepisów bhp i obowiązkowych szkoleń dla rolników, brak obowiązku ustawowego informowania pomocnika o zagrożeniach wprost w ustawie ubezpieczeniowej nie chroni wystarczająco *ex ante*²¹ pomocnika przed utratą zdolności do pracy.

Drugim obowiązkiem rolnika jest wypłata umówionego wynagrodzenia. Umowa o pomocy przy zbiorach jest więc umową odpłatną. Z racji tego faktu należy wykluczyć tu pomoc w charakterze wolontariatu czy tzw. pracę za pracę – często spotykaną na wsi pomoc sąsiedzką. Ustawodawca także nie określa, czy wynagrodzenie ma być świadczeniem pieniężnym jednorazowym, płatnym za godzinę czy comiesięcznie. Nie wskazuje też minimalnych stawek tego wynagrodzenia, gdyż nie będą do tej umowy miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2017 r., poz. 847). Ustawodawca pozostawia te kwestie swobodzie woli stron.

Swoboda stron w odniesieniu do kształtowania wysokości wynagrodzenia może prowadzić do przypadków wyzysku ekonomicznego pomocników. Podmioty te nie mogą się powoływać na instytucję minimalnej stawki godzinowej, która w roku 2018 wynosi 13,70 zł za godzinę pracy. Zdaniem B. Surdykowskiej kompromisowym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zasady, że początkowo osoby takie winny otrzymać np. 80 proc. minimalnej stawki. A w kolejnych latach – gdy prowadzący gospodarstwa będą mogli dostosować się już do nowych rozwiązań – poziom ten byłby podwyższany aż do 100 proc. najniższego wynagrodzenia godzinowego²².

Warto wspomnieć, że stronom umowy o pomocy przy zbiorach przysługuje prawo jej wypowiedzenia w każdym czasie. Umowa ulega rozwiązaniu z upływem dnia, w którym została wypowiedziana, chyba że strony w umowie postanowiły inaczej.

W końcowym postanowieniu ustawa odsyła w kwestiach nieuregulowanych do przepisów k.c.²³ nie wskazując jednak wprost, o jakie przepisy czy o jaką

²¹ Zanim wystąpi zdarzenie wypadkowe przy pracy w działalności rolniczej.

²² B. Wiktorowska, Ł. Guza, *Pomocnicy rolnika czy parobkowie*, „Gazeta Prawna”, online: www.praca.gazetaprawna.pl [dostęp: 17.05.2018].

²³ Zgodnie z art. 91f. ustawy w zakresie nieuregulowanym w niniejszym rozdziale do umowy o pomocy przy zbiorach stosuje się przepisy kodeksu cywilnego.

konkretną umowę chodzi²⁴. Nie można zapomnieć, że stosowanie regulacji prawnej odnoszącej się do jakiejś umowy nazwanej wymaga spełnienia warunków prawnych tej umowy, podobnie odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących jakiejś umowy nazwanej do innego stosunku prawnego, w tym nienazwanego, wymaga spełnienia takich warunków i nie może być dowolne. Jeśli z treści postanowienia stron wynika, jaką umowę one zawarły, to nawet bliskość z inną umową nie upoważnia do klasyfikowania powstałego stosunku prawnego jako tej właśnie umowy ani do analogicznego stosowania przepisów tej umowy²⁵.

Odesłanie ustawowe w ustawie o u.s.r. z pewnością dotyczy kwestii związanych z niewykonaniem i nienależytym wykonaniem umowy o pomocy przy zbiorach, gdyż zagadnień tych ustawodawca we wspomnianym akcie prawnym nie reguluje. Co do innych kwestii odpowiedź nie może już być tak oczywista.

W ustawie ubezpieczeniowej ustawodawca uregulował nowy pozakodeksowy typ umowy. Jest to zjawisko nazywane w doktrynie dekodyfikacją prawną umów. Choć wiele umów pozakodeksowych może mieć charakter mieszany, to nie można z góry założyć, że umowy spełniające wskazane cechy ich określenia i budowy normatywnej oraz mające określoną nazwę, należą do kategorii umów nienazwanych tylko dlatego, że znajdują się poza kodeksem cywilnym²⁶. Trzeba jednak zaznaczyć, że mimo to przy klasyfikacji umów pozakodeksowych jako umów nazwanych często mogą występować wątpliwości co do zakresu wymagań ustawowych – ich składników. Zdaniem W.J. Katnera można do umów nazwanych zakwalifikować takie czynności prawne, w których występują niektóre składniki nietypowe, ale podporządkowane funkcjonalnie do podstawowego zobowiązania (zobowiązań), odpowiadające cechom ustalonym dla danego typu umowy²⁷.

W przypadku umowy o pomocy przy zbiorach, której blisko do umowy o świadczenie usług, a która w praktyce obrotu często zastępowana była umową zlecenia, a nawet częściej umową o dzieło, można podjąć próbę uznania jej za umowę nazwaną – choć należy mieć na uwadze, że kwestia ta może budzić wątpliwości. Może do tego skłaniać nie tylko normatywnie określona nazwa tego stosunku, wyraźnie zdefiniowane, swoiste strony w ustawie ubezpieczeniowej, lecz przede wszystkim przedmiotowo istotne elementy treści umowy, *esentialia negotii* – prawa i obowiązki stron, miejsce spełnienia świadczenia, kierownictwo rolnika oraz w szczególności nietypowo określone i enumeratywnie wskazane

²⁴ Należy jednak zwrócić uwagę na przepis art. 750 k.c., który wskazuje, że przepisy o zleceniu stosuje się do takich umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami.

²⁵ Tak: W. J. Katner, op.cit., s. 8–9.

²⁶ Podobnie W. J. Katner, op.cit., s. 9 oraz Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania*, Warszawa 2017, s. 10.

²⁷ W.J. Katner, op.cit., s. 10.

przez ustawodawcę czynności składające się na pomoc przy zbiorach płodów rolnych. Cechy te wyraźnie odróżniają ten typ umowy od innych umów o świadczenie usług, także tych zawieranych poza rolnictwem. Na marginesie warto zaznaczyć, że jest to dziś jedyna umowa cywilnoprawna skutkująca obowiązkiem zgłoszenia pomocnika do ubezpieczenia w KRUS, a zakres wskazanych w niej czynności stanowi granice ochrony ubezpieczeniowej.

Dochody pomocnika rolnika z tytułu wykonania analizowanej umowy są opodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych, a obowiązek podatkowy w tym zakresie ciąży na pomocniku. Warto wspomnieć, iż z tego tytułu przychody nie mogą być pomniejszone o koszty uzyskania przychodu. Należy jednak zauważyć, że w związku z nowymi przepisami rolnik został zobowiązany do przygotowania informacji o przychodach osiągniętych przez pomocnika z tytułu zawartej umowy o pomocy przy zbiorach (na formularzu PIT-8C) i przesyłania jej na adres pomocnika oraz do właściwego urzędu skarbowego do końca lutego następnego roku podatkowego.

2. Praca w rolnictwie jest szczególnie niebezpieczna. Zagrożenie występuje przede wszystkim w działalności rolniczej, gdzie pomimo istnienia takiej potrzeby od lat brak jest wystarczającej ochrony *ex ante*, nie tylko w odniesieniu do pracy rolnika, ale także członków jego rodziny. Problemem jest tu także brak prawnej regulacji bhp w gospodarstwach rolnych i traktowana od lat po macoszemu działalność prewencyjna KRUS. W zasadzie bowiem, poza dobrowolnymi szkoleniami, Kasa nie ma możliwości egzekwowania od rolników poprawy bezpieczeństwa pracy w gospodarstwach rolnych. Nie tylko wymienione wyżej osoby narażone są na wszelkiego rodzaju zagrożenia wynikające z prowadzenia działalności rolniczej. Podmiotami tymi są także osoby pomagające rolnikowi przy zbiorach płodów rolnych. Stan ten zauważył ustawodawca dopiero teraz, wprowadzając do katalogu podmiotowego ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników pomocników rolnika²⁸ i objął ich obowiązkowo ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim²⁹ w KRUS. Jest to najistotniejsza zmiana katalogu podmiotowego od czasu wprowadzenia ustawy o u.s.r.

Istotną funkcją rolniczego ubezpieczenia społecznego jest ochrona przed skutkami zdarzeń losowych w odniesieniu do zdolności produkcyjnych człowieka. Mamy tu do czynienia ze szczególną kategorią ryzyka socjalnego. Zdarzenie ubezpieczeniowe to zdarzenie przyszłe, niepewne, niezależne od woli człowieka i niekorzystne w skutkach. Na zakres przysługującej ochrony wpływ ma całość regulacji prawnej, od teoretycznych podstaw ubezpieczenia, instytucję ubezpie-

²⁸ Art. 1 ustawy ubezpieczeniowej.

²⁹ W niepełnym jednak zakresie.

czeniuową – KRUS, przedmiot ochrony, poprzez zakres podmiotowy i przedmiotowy, kwalifikacje zdarzeń, katalog świadczeń do rozstrzygania sporów przez sąd włącznie.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 6 pkt 2a ustawy ubezpieczeniowej pomocnikiem rolnika jest osoba pełnoletnia, z którą rolnik zawarł umowę o pomocy przy zbiorach. Osoba ta powinna mieć obywatelstwo polskie lub mieć prawo do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 87 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁰ lub być zwolniona z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na podstawie przepisów szczególnych.

Objęcie ubezpieczeniem pomocnika rolnika następuje od dnia oznaczonego w umowie o pomocy przy zbiorach jako dzień rozpoczęcia świadczenia pomocy, a w przypadku gdy ta umowa nie określa tego dnia – od dnia zawarcia umowy. Rolnik jest zobowiązany zgłosić pomocnika do ubezpieczenia w KRUS na formularzu zgłoszeniowym w ciągu 7 dni od dnia zawarcia umowy przy zbiorach, lecz nie później niż przed upływem okresu, na który zawarta została ta umowa³¹.

Obowiązkowe ubezpieczenie pomocnika rolnika w KRUS obejmuje ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w zakresie ograniczonym do świadczeń z tytułu wypadku przy pracy rolniczej oraz ubezpieczenie zdrowotne³². Zobowiązany do płacenia składek – płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne pomocnika jest rolnik. Powinność tę winien on spełniać bez uprzedniego wezwania za dany miesiąc w terminie do 15. dnia następnego miesiąca. Za niedopełnienie obowiązku ustawa nie przewiduje jednak żadnych sankcji.

Wysokość składki na ubezpieczenie społeczne nie została precyzyjnie, jednoznacznie wskazana w ustawie. Przepisy nie pozwalają w tym przypadku stosować zasady z artykułu 8 ust. 3 ustawy, gdyż nie jest to ubezpieczenie wnioskowe, lecz obowiązkowe. Powinność ta wynika wprost z art. 7 ust. 1a ustawy ubezpieczeniowej. Ustawodawca przyjął zatem taką konstrukcję, w której za pomocnika odprowadza się składkę na pierwszą grupę ubezpieczeń (wypadkowe, chorobowe, macierzyński) w pełnej wysokości³³ przy zapewnieniu świadczeń jedynie z ubezpieczenia wypadkowego. Pomocnik podlega ubezpieczeniu jednak tylko i wyłącznie w zakresie ograniczonym do

³⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2017 r., poz. 1065, z późn. zm).

³¹ Art. 37 ust. 1a ustawy ubezpieczeniowej. Formularze te są dostępne na stronie internetowej Kasy i w każdej jednostce organizacyjnej Kasy.

³² Ubezpieczeniu podlega sam pomocnik, bez możliwości zgłoszenia i objęcia ochroną członków jego rodziny.

³³ Jeśli okres, na który zawarto umowę, nie obejmuje pełnych miesięcy, będzie miała zastosowanie reguła określona w art. 8 ust. 2a, zgodnie z którą wysokość składki oblicza się proporcjonalnie do liczby dni podlegania temu ubezpieczeniu.

świadczeń określonych w art. 9 pkt 1. Wysokość składki *de facto* wypadkowej jest zatem trzykrotnie wyższa niż w przypadku innych ubezpieczonych. Choć można się tu doszukiwać zwiększonego ryzyka wypadkowego w przypadku pomocników, spowodowanego np.: brakiem doświadczenia, nasileniem prac, pośpiechem i presją czasu, to sama konstrukcja poboru składki może budzić poważne wątpliwości.

Rolnicy zobowiązani są także do opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne za pomocników rolnika w wysokości takiej, jaka jest przewidziana za domowników rolników prowadzących działalność wyłącznie w zakresie działów specjalnych.

Należy zauważyć, że składka na ubezpieczenie wypadkowe wynosi obecnie 42 zł miesięcznie, a na ubezpieczenie zdrowotne 142 zł miesięcznie³⁴. Jeśli okres ubezpieczenia będzie trwał krócej niż miesiąc, składka na ubezpieczenie wypadkowe może być odpowiednio pomniejszona, ponieważ – zgodnie z przepisami o ubezpieczeniu społecznym rolników – obowiązek opłacenia składki powstaje od dnia, w którym powstało ubezpieczenie, a ustaje z dniem, w którym ustało ubezpieczenie.

Z kolei składka na ubezpieczenie zdrowotne zgodnie z przepisami o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³⁵ jest miesięczna i niepodzielna, a to oznacza, że rolnicy będą ją opłacać w pełnej wysokości, niezależnie od liczby dni w danym miesiącu, przez które będzie świadczona pomoc. Z jednej zatem strony dzięki temu rozwiązaniu pomocnicy rolników mają zapewnioną możliwość korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej. Z drugiej jednak – taka konstrukcja powoduje dość wysokie koszty dla rolnika w przypadku zawarcia umowy z pomocnikiem tylko na kilka dni.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁶ zapewnia Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, wojewodzie i staroście dostęp do informacji związanych z prowadzeniem postępowań w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników oraz ubezpieczenia zdrowotnego, a także do postępowań w sprawach zezwoleń na pracę i zezwoleń na pracę sezonową w związku z zawieraniem przez cudzoziemców umowy o pomocy przy zbiorach, o której mowa w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników.

³⁴ Co może stanowić zobowiązanie rolnika do odprowadzania łącznie kwoty w wysokości 184 zł miesięcznie za jednego pomocnika.

³⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1938, z późn. zm.

³⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2017 r., poz. 1065, z późn. zm.

3. Pomocnik rolnika podlega z mocy prawa ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu w KRUS. Zakres ochrony pomocnika został jednak zawężony do następujących świadczeń: jednorazowego odszkodowania z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej.

Błędne skonstruowanie artykułu 9 ustawy ubezpieczeniowej i połączenie świadczeń w pierwszym rodzaju ubezpieczenia – wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie mogłoby sugerować, że pomocnik rolnika ma prawo do świadczeń z innych ubezpieczeń. W takim przekonaniu może także utwierdzać konstrukcja art. 7 ustawy, gdyż podlega on ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu. Należy jednak stwierdzić, że ochrona pomocnika rolnika przyznana została jedynie w zakresie ubezpieczenia wypadkowego i chorób zawodowych, i to w niepełnym zakresie. Nie przysługuje bowiem temu podmiotowi zasiłek chorobowy, wypadkowy ani inne świadczenia powiązane z tym zdarzeniem ubezpieczeniowym – z uwagi na brak możliwości objęcia ubezpieczeniem emerytalno-rentowym³⁷.

Dla potrzeb ochrony pomocnika rolnika ustawa ubezpieczeniowa wprowadza nową definicję „wypadku przy pracy”. Jak wskazano wcześniej, ustawa w przypadku pomocnika nigdzie nie operuje pojęciem pracy, lecz pomocy – poza jednym wyjątkiem – definicji z art. 11 ust. 1a. Za wypadek przy pracy pomocnika uznaje się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło podczas wykonywania przez pomocnika rolnika czynności określonych w umowie o pomocy przy zbiorach, o której mowa w art. 91a ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Przedstawiona definicja wypadku przy pracy pomocnika związana jest z czynnościami wyliczonymi przez ustawodawcę i wskazanymi w umowie przez strony, a wynika to wprost z art. 11 ust. 1a ustawy ubezpieczeniowej. Warto wskazać, że nie wszystkie czynności składające się na działalność rolniczą zostały objęte ochroną. Istotne jest to, iż w przypadku braku, błędnego bądź nieprecyzyjnego określenia czynności w umowie osoba poszkodowana może być pozbawiona ochrony ubezpieczeniowej. Mało tego, ustawa ogranicza te czynności do wskazania w katalogu zamkniętym, co nie wydaje się być słusznym rozwiązaniem.

Dziwi fakt, iż ustawodawca nie posługuje się pojęciem roślin uprawnych znanych z botaniki³⁸ i zawęża czynności rolnicze związane z uprawą roślin jedynie do warzyw, owoców, ziół i chmielu. Ustawodawca używa pojęcia szerszego

³⁷ Np. świadczenie rentowe związane z wypadkiem przy pracy.

³⁸ Podział na rośliny przemysłowe i spożywcze. A. Szweykowska, J. Szweykowski (red.), *Słownik botaniczny*, Warszawa 2003, s. 354–366.

dopiero w przesłance usuwania części roślin³⁹, ale i tak dotyczy to tylko roślin wymienionych wcześniej w ustawie. Nie można nie zauważyć, że zabieg taki pozbawia pomocnika rolnika ochrony przy zbiorze wszystkich innych roślin, w szczególności traw, w tym zbóż⁴⁰, roślin ozdobnych, oleistych, włóknistych czy pieczarek⁴¹. Należy w tym miejscu zauważyć, iż na gruncie aktualnej regulacji pomocnik przy zbiorach może jedynie przygotowywać płody rolne do sprzedaży, a nie może już pomagać rolnikowi bezpośrednio w ich zbyciu.

Największym paradoksem jest tu jednak fakt, iż ustawodawca określając samą nazwę nowo regulowanej umowy zawęził zakres prac pomocników w działalności rolniczej do zbiorów upraw. Otwarte pozostaje zatem pytanie, dlaczego pominął inne etapy produkcji roślinnej czy chociażby produkcję mleka, bydła mięsnego czy trzody chlewnej, odmawiając tym samym ochrony osobom pomagającym rolnikom przy hodowli zwierząt gospodarskich. Należy pamiętać, że potrzeba ochrony ubezpieczeniowej pomocników rolnika była także jednym z powodów wprowadzenia omawianych rozwiązań ustawowych. To szczególnie istotna uwaga, gdyż wypadki z udziałem zwierząt gospodarskich to jedna z najczęstszych przyczyn zdarzeń wypadkowych występujących w polskim rolnictwie (uderzenie, pogryzienie i przygniecenie przez zwierzęta)⁴².

4. Przeprowadzone rozważania prowadzą do sformułowania następujących wniosków.

Po pierwsze, ustawa ubezpieczeniowa normuje nowy typ umowy – umowę o pomocy przy zbiorach, lecz zakres jej uregulowania budzi poważne wątpliwości. Ustawodawca z jednej strony wprowadza jej niesyntetyczną definicję i nieprecyzyjnie określa prawa i obowiązki rolnika, a z drugiej zbyt szczegółowo (enumeratywnie) określa czynności pomocnika. Analizowana regulacja nie czyni zadość obowiązkowi zachowania odpowiedniej formy, nie obejmuje wszystkich czynności wykonywanych przy zbiorach i nie wskazuje wysokości wynagrodzenia. Należy podkreślić, że rolnika i pomocnika charakteryzuje w omawianej umowie silniejsza relacja niż w innych umowach prawa cywilnego. Trzeba tu wskazać na zagadnienie „kierownictwa rolnika”, tak charakterystycznego dla

³⁹ Art. 91a ust. 2 pkt 3 ustawy.

⁴⁰ Grupa roślin uprawnych z rodziny wiechlinowatych – traw.

⁴¹ Pieczarka nie jest owocem ani warzywem; to rodzaj grzyba z rodziny pieczarkowców. Pieczarka może być uznana za owocnik grzybni. Warto zauważyć, że w uzasadnieniu do projektu ustawy wymienia się pieczarki kilkakrotnie jako produkty rolne wyjątkowo wymagające intensywnej pracy przy zbiorach. W procesie legislacyjnym propozycje zamieszczenia grzybów uprawnych w katalogu produktów rolnych objętych umową zostały jednak odrzucone. Podobnie było w przypadku roślin ozdobnych. Zob. druk sejmowy nr 2334: Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw, online: www.sejm.gov.pl.

⁴² Online: www.krus.gov.pl, Prewencja i rehabilitacja [dostęp: 26.06.2018].

relacji określonych w kodeksie pracy⁴³. Silniejsze relacje niż w innych znanych dotychczas umowach nazwanych usprawiedliwiają legislacyjne wyodrębnienie umowy z pomocnikiem.

Po drugie, pomocnikiem rolnika w analizowanej umowie mogą być tylko podmioty świadczące pomoc w działalności rolniczej przy zbiorach enumeratywnie wskazanych w regulacji produktów rolnych. Podkreślając fakt, iż nie są to wszystkie plody rolne produkowane przez rolnika, należy ubolewać nad tym, że ustawodawca wprowadzając do polskiego porządku prawnego nową umowę nie zdecydował się na określenie szerszego zakresu czynności pomocników. Trzeba mieć tutaj na względzie nie tylko inne etapy produkcji roślinnej, zbiory innych roślin, ale także pomoc przy produkcji zwierzęcej. Taki stan rzeczy powoduje nie tylko niemożliwość zawierania analizowanej umowy we wskazanych przypadkach, lecz przede wszystkim pozbawia ochrony ubezpieczeniowej innych pomocników rolnika w relacjach cywilnoprawnych. Warto bowiem podkreślić, że często takie stosunki funkcjonują w praktyce w ramach tzw. „szarej strefy”.

Po trzecie, mając na uwadze definicję ustawową i przedstawione powyżej wnioski trzeba podkreślić, że nie każda osoba pomagająca rolnikowi w działalności rolniczej może uzyskać status pomocnika. Jest to poważny problem praktyczny. Podmioty pomagające rolnikowi należy dziś zatem dzielić na małżonków, domowników, dzieci, pomocników i „niepomocników” w rozumieniu przepisów ustawy ubezpieczeniowej. Powstaje pytanie, jak nazwać tę ostatnią kategorię podmiotów przy uwzględnieniu faktu, iż nie są to także pracownicy rolni. Wszystkimi „niepomocnikami” pozbawionymi ochrony ubezpieczeniowej będą zatem osoby obce dla rolnika, pomagające przy hodowli zwierząt i produkcji oraz przy zbiorach innych upraw.

Nie można w tym miejscu zapomnieć o dzieciach rolnika⁴⁴. Dzieci rolnika do lat 16 stanowią obecnie szczególny wyjątek w katalogu podmiotowym ubezpieczenia wypadkowego. Dotyczy to także dzieci niezamieszkujących z rolnikiem w gospodarstwie i przychodzących z pomocą rodzicom w prowadzeniu gospodarstwa rolnego w okresie intensywnych prac polowych. Gdy ulegną wypadkowi podczas wykonywania tych prac, nie otrzymają z KRUS świadczeń powypadkowych. Ustawodawca nie przewidział możliwości ubezpieczenia dzieci rolnika poniżej 16 roku życia, nawet na wniosek. Trudno uznać takie rozwiązanie za właściwe, gdyż ze względu na swoistość pracy w gospodarstwie rolnym i charakter tych gospodarstw (w większości rodzinnych), dzieci niejed-

⁴³ Choć ustawa wyraźnie precyzuje, że umowa o pomocy przy zbiorach stosunkiem pracy nie jest.

⁴⁴ Szerzej D. Puślecki, *Prawna ochrona dzieci pracujących w rodzinnym gospodarstwie rolnym na tle rozwiązań przyjętych w wybranym ustawodawstwie europejskim*, w: A. Stelmach i in., *Stosunki międzynarodowe w procesie zmian*, Poznań 2018, s. 441 i nn.

nokrotnie pomagają w pracy rolniczej rodzicom czy dziadkom. Zdarza się przy tym, że i one podczas wykonywania tych prac ulegają wypadkom⁴⁵.

Ustawodawca, pomimo podnoszenia od 2004 roku w doktrynie tego problemu, wprowadzając tak rewolucyjne rozwiązanie do ubezpieczenia społecznego rolników nie zdecydował się na objęcie ochroną dzieci pomagających w działalności rolniczej rodziców. Należy nad tym ubolewać nie tylko z uwagi na fakt, iż analizowane w ustawie rozwiązania dotyczą osób obcych dla rolnika, lecz ze względu na to, że dzieci, szczególnie kategoria pomocników, osoby poniżej 16 roku życia, najbliższe dla rolnika, jako jedyne są pozbawione w systemie ochrony przed utratą zdolności do zarobkowania. Ustawa dziś chroni obowiązkowo w pewnym zakresie osoby obce dla rolnika, a nie zapewnia ochrony gospodarstwu rodzinnym, dzieciom pomagającym w prowadzeniu działalności rolniczej⁴⁶.

Po czwarte, określając zakres ochrony przyznanej pomocnikowi trzeba wskazać na prawo do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego oraz rolniczego ubezpieczenia społecznego. W tym drugim przypadku należy jednak stwierdzić, że są to *de facto* tylko świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego bez prawa do tzw. świadczeń powypadkowych, które przysługują dziś rolnikom z innych ubezpieczeń⁴⁷. Pozostaje pytanie, dlaczego ustawodawca nie określił wprost zakresu ochrony omawianych podmiotów, dokonując tylu rewolucyjnych zmian w dotychczasowej regulacji. Ustawa ubezpieczeniowa oferuje dziś poszkodowanemu pomocnikowi – pomimo opłacania składki za ubezpieczenie macierzyńskie, chorobowe i wypadkowe w pełnej wysokości – tylko prawo do jednorazowego odszkodowania. Sposób, w jaki określony został zakres ochrony, nie tylko nie służy ochronie ubezpieczonego, lecz może wprowadzać w błąd co do świadczeń, które w gruncie rzeczy i tak nie przysługują. Powoduje to zamęt legislacyjny i ukrywa potrójnie wymierzoną składkę wypadkową pod pozorem ochrony z ubezpieczenia chorobowego i macierzyńskiego. Usprawiedliwieniem dla takiego rozwiązania nie może być konstrukcja ubezpieczeń. Autor wielokrotnie w swoich publikacjach wskazywał na problem niewłaściwego powiązania tych ubezpieczeń w ustawie o u.s.r.

Po piąte, ustawa wprowadza nową, swoistą definicję wypadku przy pracy pomocnika. Za wypadek przy pracy rolniczej uznaje się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło podczas wykonywania przez pomocnika

⁴⁵ Statystyki KRUS prowadzone do 2003 r. wskazywały ok. 1400 takich zdarzeń rocznie.

⁴⁶ Poza opłacanym przez KRUS prywatnym ubezpieczeniem od następstw nieszczęśliwych wypadków – NNW.

⁴⁷ Chodzi tu o świadczenia powiązane z wypadkiem przy pracy. Zasiłek chorobowy wypadkowy, renta z tytułu wypadku przy pracy.

rolnika czynności określonych w umowie o pomocy przy zbiorach. Mając na względzie problemy wskazane w opracowaniu należy stanowczo stwierdzić, że nie są to wszystkie czynności składające się na pomoc w pracy rolniczej. Nakłada to na rolnika obowiązek precyzyjnego, zgodnego z wymaganiami ustawy określenia czynności, jakie będzie w umowie wykonywał pomocnik. Wykonywanie przez niego innych czynności poza tymi wskazanymi w umowie skutkować może pozbawieniem ochrony ubezpieczeniowej.

Wprowadzenie do ustawy ubezpieczeniowej rewolucyjnego rozwiązania – ochrony osób pomagających rolnikowi w działalności rolniczej – sprowadza się w gruncie rzeczy tylko do przyznania uprawnień podmiotom pomagającym przy ustawowo określonych zbiorach. Prawo jednak, nawet w tak ograniczonym zakresie podmiotowym, nie zapewnia pomocnikom właściwej ochrony przed utratą zdolności do pracy. Jeżeli chodzi o zakres ubezpieczenia, to ustawa o ubezpieczeniu rolników powinna chronić wszystkie osoby pracujące w działalności rolniczej zarówno w zakresie *ex ante*, jak i *ex post*. Nie realizuje ona obecnie tego zadania w sposób prawidłowy w odniesieniu do dotychczas ubezpieczonych i podobnie jest w przypadku pomocnika. Najistotniejszą dla ustawodawcy kwestią powinna być przede wszystkim należyta ochrona ubezpieczonego w jednej z najbardziej wypadkogennych działalności. Przy uwzględnieniu przedmiotu ochrony i funkcji ubezpieczenia społecznego tak zawężona ochrona przejawiająca się w konstrukcji katalogu podmiotowego, zakresie ubezpieczenia, ograniczeniu pomocy przy działalności rolniczej i prawie do świadczeń nie powinna dziś znaleźć racjonalnego uzasadnienia.

A HARVESTING HELP CONTRACT

Summary

The purpose of this article is to define the normative form of a harvesting help contract and to resolve any doubts that may arise in its practical application. Due to the occurrence of accidents in agriculture, it is also necessary to answer the question to what extent the legal regulation of agricultural social insurance should provide protection for farmers' helpers (assistants) against the loss of their ability to work.

In conclusion, the author states that the Insurance Act regulates a new type of contract – a harvesting help contract – but the scope of its regulation raises serious doubts. The legislator has introduced a non-synthetic definition of the term and while only vaguely defining the rights and obligations of the farmer, defines in too much detail those of the helper. The analysed regulation does not provide for any specific form of the contract or its contents regarding the activities of duties performed during harvesting or the level of pay for the work provided.

The protection of the helper is limited to the provision of health insurance and accident insurance benefits only. In view of the subject of insurance protection and the specificity of work in agriculture, such a narrow structure, does not seem to be justified.

IL CONTRATTO DI AIUTO ALLA RACCOLTA

Riassunto

Lo scopo dell'articolo è di determinare il contratto di aiuto alla raccolta dal punto di vista normativo e di risolvere eventuali dubbi concernenti la sua messa in pratica. Inoltre, visto il fenomeno degli incidenti in agricoltura, risulta importante rispondere alla domanda in che misura la regolazione giuridica riguardante l'assicurazione sociale per gli agricoltori debba proteggere gli aiutanti contro la perdita di capacità lavorativa.

Nella parte conclusiva, l'autore afferma che la legge sulle assicurazioni disciplina un nuovo tipo di contratto – un contratto di aiuto alla raccolta, anche se il suo ambito di applicazione solleva seri dubbi. Il legislatore ne propone una definizione non sintetica determinando in modo impreciso i diritti e gli obblighi dell'agricoltore e in modo troppo dettagliato quelli dell'aiutante. La regolazione analizzata non prevede l'obbligo di mantenere una forma adeguata, non copre tutte le attività svolte alla raccolta e non indica l'importo della remunerazione corrisposta.

Lo status di aiutante dell'agricoltore può essere concesso solo ad alcuni soggetti, i quali, nel settore di una delle attività professionali più pericolose, svolgono attività indicate per enumerazione. La tutela garantita all'aiutante si limita esclusivamente alle assicurazioni malattia e contro gli infortuni. Per cui, tenendo presente l'oggetto della tutela assicurativa e la specificità del lavoro svolto in agricoltura, un costruito così fortemente restrittivo non trova, secondo l'autore, nessuna giustificazione.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

orcid: 0000-0001-7391-7205

Wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny w świetle rozporządzenia nr 2015/2283

1. Wprowadzenie

Wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny było dotychczas uregulowane w szczególności w rozporządzeniu nr 258/97¹, które obowiązywało od 15 maja 1997 r. przez ponad dwadzieścia lat. Rozwiązania przewidziane w tym akcie prawnym, mimo szans, jakie stwarzają tego rodzaju środki spożywcze, oceniano krytycznie przede wszystkim ze względu na długotrwałość i wysokie koszty postępowań w przedmiocie uzyskania zezwolenia na wprowadzanie do obrotu *novel food*, brak skutecznej ochrony osiągnięć innowatorów oraz liczne wątpliwości związane z zakresem przedmiotowym rozporządzenia. Takie stanowisko znalazło również uzasadnienie w niewielkiej ilości złożonych wniosków o dopuszczenie do obrotu na obszarze UE nowej żywności. Przez okres obowiązywania rozporządzenia nr 258/97 było ich niespełna dwieście. Z dniem 1 stycznia 2018 r. rozporządzenie nr 2015/2283², będące odpowiedzią na podnoszoną wcześniej krytykę, zastąpiło dotychczasowe regulacje prawne.

Celem rozważań jest sformułowanie odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu przyjęte rozwiązania rzeczywiście ułatwiają wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny, zapewniając jednocześnie wysoki poziom ochrony zdrowia i życia konsumenta oraz jego interesów ekonomicznych.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 258/97 z 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności, Dz.Urz.UE.L. 1997, nr 43, s. 1 ze zm., dalej: rozporządzenie nr 258/97.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001, Dz.Urz.UE.L. 2015, nr 327, s. 1, dalej: rozporządzenie nr 2015/2283.

2. Zmiana definicji nowej żywności

Na definicję nowej żywności sformułowaną w rozporządzeniu nr 258/97 składały się dwa kryteria: historia bezpiecznego stosowania oraz wytworzenie przy pomocy określonych procesów produkcyjnych³. Pierwsze kryterium zakładało, by była to żywność i składniki żywności, które przed 15 maja 1997 r. nie były w znacznym stopniu wykorzystywane w UE do spożycia przez ludzi. Składało się ono zatem z dwóch elementów: czasowego i ilościowego⁴. Natomiast drugim kryterium definicji nowej żywności była przynależność do prawnie wydzielonych kategorii. W literaturze⁵ wskazano podział tych kategorii na innowacje biologiczne, chemiczne i fizyczne⁶.

Dotychczasowa definicja była wielokrotnie krytykowana ze względu na wykorzystanie przez prawodawcę wielu niedookreślonych i nieostrych zwrotów⁷. W szczególności wskazać należy na sformułowania: „w znacznym stopniu wykorzystywane w UE do spożycia przez ludzi”, „nowa lub celowo zmodyfikowana podstawowa struktura molekularna”, „niepożądane substancje”, „tradycyjne metody wytwórczo-hodowlane”, „żywność i składniki żywności, (...) o których wiadomo, że są bezpieczne dla zdrowia”. Rodziło to wiele wątpliwości zarówno teoretycznych, jak i praktycznych co do zakresu przedmiotowego regulacji. Wynikały one z tego, że przepisy zawierające nieprecyzyjne pojęcia rodziły liczne trudności interpretacyjne, a stosowane były w pierwszej kolejności przez podmioty, które zamierzały wprowadzać nową żywność na rynek unijny⁸.

³ V. Amanor-Boadu, *Post-market surveillance model for potential human health effects of novel foods*, „Food Policy” 2004, nr 29, s. 611.

⁴ Por. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook*, Wageningen 2009, s. 294 oraz A.H. Meyer, *Gen Food Novel Food. Recht neuartiger Lebensmittel*, Monachium 2002, s. 64.

⁵ A.C. Huggett, C. Conzelmann, *EU regulation on novel foods: Consequences for the food industry*, „Trends in Food Science & Technology” 1997, nr 8, s. 134.

⁶ Za innowacje biologiczne uznać można żywność i składniki żywności składające się lub wyekstrahowane z drobnoustrojów, grzybów lub wodorostów, a także składające się lub wyekstrahowane z roślin i pochodzące od zwierząt, z wyłączeniem stosowania tradycyjnych metod wytwórczo-hodowlanych, o których wiadomo, że są bezpieczne dla zdrowia. Innowacją chemiczną są nowe lub celowe modyfikacje podstawowej struktury molekularnej. Przez innowację fizyczną należy rozumieć poddanie procesowi wytwórczemu obecnie niebędącemu w użyciu, w efekcie którego powstają istotne zmiany w składzie lub strukturze żywności lub jej składników, co z kolei ma wpływ na ich wartość odżywczą, metabolizm i poziom niepożądanych substancji. Por. art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 258/97.

⁷ Zob. K.A. Schroeter, *Anwendungsprobleme der Novel Food-Verordnung*, „ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 1997, nr 4, s. 377; D. Groß, *Die Produktzulassung von Novel Food*, Berlin 2001, s. 208 i n.; I. Gerstberger, *Innovationen durch Lebensmittel aus anderen Kulturkreisen*, „ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 2011, nr 4, s. 430 i n.

⁸ Por. R. Streinz, *Anwendbarkeit der Novel Food-Verordnung und Definition von Novel Food*, „ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 1998, nr 1, s. 2.

Rozporządzenie nr 2015/2283 zmieniło definicję legalną nowej żywności. W związku z rozwojem nauki i technologii konieczne było skorygowanie, doprecyzowanie i uaktualnienie kategorii żywności tego rodzaju⁹. Nowa definicja miała być w założeniu bardziej precyzyjna i w większym niż dotychczas stopniu uwzględniać postęp technologiczny¹⁰. Efektem tego było skonstruowanie bardzo rozbudowanej definicji nowej żywności, obejmującej żywność, której nie stosowano w znacznym stopniu w Unii do spożycia przez ludzi przed 15 maja 1997 r., niezależnie od dat przystąpienia państw członkowskich do Unii i która zalicza się do co najmniej jednej z aż dziesięciu prawnie wydzielonych kategorii¹¹.

Spośród kategorii nowej żywności przewidzianych w rozporządzeniu nr 2015/2283, które nie były wprost określone w rozporządzeniu nr 258/97 wyróżnić należy żywność składającą się, wyekstrahowaną lub produkowaną z materiałów pochodzenia mineralnego. W poprzednim stanie prawnym istniały wątpliwości, czy żywność tego rodzaju stanowi *novel food*. Co prawda rozstrzygnął je TSUE¹² wskazując, że wyrażenie „nowa podstawowa struktura molekularna” odnosi się również do żywności pochodzenia mineralnego, która występowała już w naturze w swej podstawowej strukturze molekularnej przed 15 maja 1997 r., jednak wyrok wyjaśniający sporną kwestię wydany został pod koniec 2016 r., tj. już po opublikowaniu rozporządzenia nr 2015/2283.

Kolejna z nowych kategorii obejmuje środki spożywcze składające się, wyekstrahowane lub produkowane z kultury komórkowej lub kultury tkankowej pochodzącej od zwierząt, roślin, drobnoustrojów, grzybów lub wodorostów. Niestety regulacje dotyczące nowej żywności nie konkretyzują, co należy rozumieć pod pojęciem kultury komórkowej lub kultury tkankowej. Przyjąć trzeba więc, że odnosi się ono do wszystkich wyizolowanych roślinnych i zwierzęcych komórek oraz tkanek i od nich pochodzących substancji¹³.

Prawodawca wyodrębnił również żywność składającą się z wytworzonych nanomateriałów¹⁴, która powinna być uważana za nową żywność na mocy rozporządzenia nr 2015/2283¹⁵. Należy jednak podkreślić, że „nano”-żywność stanowić mogła nową żywność już na podstawie dotychczasowych przepisów. W zakresie, w jakim żywność lub jej składniki mają nową lub celowo zmody-

⁹ Zob. pkt 8 preambuły oraz art. 3 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 2015/2283.

¹⁰ D. Stankiewicz, *Nowa żywność*, „Analizy BAS” 2014, nr 13, s. 7.

¹¹ Zob. art. 3 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 2015/2283.

¹² Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 9 listopada 2016 r. w sprawie C-448/14 – Davitas GmbH przeciwko Stadt Achaffenburg przy udziale Landesanstalt für Lebensmittelsicherheit Bayern, ECLI:EU:C:2016:839.

¹³ Por. M. Delewski, M. Grube, J. Karsten, *Novel-Food-Verordnung. Fragen & Antworten*, Hamburg 2016, s. 43.

¹⁴ Definicja wytworzonego nanomateriału znajduje się w art. 3 ust. 2 lit. f rozporządzenia nr 2015/2283.

¹⁵ Zob. art. 3 ust. 2 lit. a ppkt viii oraz pkt 8 i 10 preambuły rozporządzenia nr 2015/2283.

fikowaną podstawową strukturę molekularną¹⁶ rozporządzenie nr 258/97 mogło mieć zastosowanie do „nano-” nowej żywności¹⁷. Podobnie, mogła się ona zaliczać do kategorii żywności i składników żywności poddanych procesowi wytwórczemu obecnie niebędącemu w użyciu, na skutek którego powstały istotne zmiany w składzie lub strukturze żywności lub jej składników¹⁸. Określenie odrębnej kategorii ma zatem zapobiec ewentualnym wątpliwościom związanym z kwalifikacją żywności składającej się z wytworzonych nanomateriałów.

W rozporządzeniu nr 2015/2283 celem wyjaśnienia i doprecyzowania zakresu pojęciowego utworzono także dodatkową kategorię zwaną „nową żywnością funkcjonalną”¹⁹. Obejmuje ona witaminy, składniki mineralne i inne substancje stosowane w suplementach diety, tzw. „żywności wzbogaconej”²⁰ lub żywności specjalnego przeznaczenia żywieniowego. Stanowiąc będzie ona nową żywność w dwóch przypadkach²¹. Pierwszy dotyczy sytuacji wykorzystania nie stosowanego do produkcji żywności w Unii przed 15 maja 1997 r. procesu produkcji powodującego znaczące zmiany w ich składzie lub strukturze, mającego wpływ na ich wartość odżywczą, metabolizm lub na poziom substancji niepożądanych. Drugi zachodzi wówczas, gdy te witaminy, składniki mineralne lub inne substancje zawierają wytworzone nanomateriały lub z nich się składają.

Ostatnia z wyszczególnionych w rozporządzeniu nr 2015/2283 nowych kategorii obejmuje żywność stosowaną w UE przed 15 maja 1997 r. wyłącznie w suplementach żywnościowych, o ile jest przeznaczona do stosowania w żywności innej niż suplementy²². Mając na względzie określone dawki spożywanych suplementów żywnościowych przyjąć trzeba, że w przypadku żywności stosowanej w UE przed 15 maja 1997 r. wyłącznie w taki sposób nie można mówić o znacznym spożyciu przez ludzi²³. Legislador przyjmuje, że w przypadku żywności stosowanej przed 15 maja 1997 r. wyłącznie jako suplement żywnościowy lub jako składnik takiego suplementu należy zezwolić na wprowadzanie jej na rynek unijny po tej dacie do tego samego zastosowania²⁴.

¹⁶ Zob. art. 1 ust 2 lit. c rozporządzenia nr 258/97.

¹⁷ Por. K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty nanotechnologii w produkcji żywności i materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2, s. 94.

¹⁸ Por. D. Marrani, *Nanotechnologies and Novel Foods in European Law*, „Nanoethics” 2013, nr 7, s. 182 oraz D. Marrani, *Nanofoods e Novel foods nella legislazione alimentare dell'Unione europea*, „Diritto Comunitario e Degli Scambi Internazionali” 2012, nr 3, s. 557 i n.

¹⁹ Por. M. Delewski, M. Grube, J. Karsten, op.cit., s. 47.

²⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1925/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie dodawania do żywności witamin i składników mineralnych oraz niektórych innych substancji, Dz.Urz.U.E.L 2006, nr 404, s. 26.

²¹ Zob. art. 3 ust. 2 lit. a ppkt ix rozporządzenia nr 2015/2283.

²² Zob. art. 3 ust. 2 lit. a ppkt x oraz pkt 8 preambuły rozporządzenia nr 2015/2283.

²³ Por. M. Delewski, M. Grube, J. Karsten, op.cit., s. 48.

²⁴ Zob. pkt 13 preambuły rozporządzenia nr 2015/2283.

Niestety, definicja nowej żywności zawarta w rozporządzeniu nr 2015/2283, mimo uaktualnienia kategorii tych środków spożywczych, nie pozwala na jednoznaczne rozstrzygnięcie wielu dotychczasowych wątpliwości związanych przede wszystkim z rozumieniem niedookreślonych zwrotów, mających wpływ na prawidłowe określenie zakresu przedmiotowego regulacji²⁵. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny opiniując projekt rozporządzenia w sprawie nowej żywności wyraził również swoje obawy z powodu niejednoznaczności pojęcia „stosowania w znacznym stopniu do spożycia przez ludzi”²⁶. Zwłaszcza czy chodzi o spożycie w danym regionie, kraju, obszarze geograficznym, czy może przez określoną populację. Niewyjaśnione zatem pozostają wątpliwości interpretacyjne dotyczące definicji z rozporządzenia nr 258/97, co może być przyczyną opóźnień we wprowadzaniu nowych środków spożywczych na rynek UE²⁷.

3. Uproszczenie procedur autoryzacyjnych

Wraz z rozpoczęciem obowiązywania rozporządzenia nr 2015/2283, tj. od 1 stycznia 2018 r., system zezwoleń indywidualnych zastąpiony został zezwoleniami generalnymi i likwidacji uległa procedura notyfikacyjna. Postępowanie aplikacyjne ma charakter scentralizowany i prowadzone jest jedynie na poziomie unijnym, a nie, jak dotąd, na poziomie krajowym i pod pewnymi warunkami dodatkowo na poziomie unijnym²⁸. Działania te usprawniają procedurę, zwiększając jej wydajność oraz zmniejszając obciążenia administracyjne i pozwalają uniknąć powtarzania pracy poprzez podwójną analizę ryzyka na poziomie krajowym i unijnym.

Procedura wszczynana jest z inicjatywy Komisji Europejskiej, choć w tym zakresie piśmiennictwo nie przewiduje częstej praktyki²⁹, lub podmiotu zainteresowanego wprowadzaniem tego rodzaju środków spożywczych na podstawie złożonego wniosku o wydanie zezwolenia skierowanego bezpośrednio do Komisji drogą elektroniczną. Jeżeli nowa żywność będzie mogła mieć wpływ na

²⁵ Zob. Ł.M. Sokołowski, *Prawne aspekty wprowadzania nowej żywności na rynek unijny*, Poznań 2017, s. 70 i n. oraz Ł.M. Sokołowski, *Some comments on the new regulation of novel foods*, „CEDR Journal of Rural Law” 2018, nr 1, s. 9 i n.

²⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności, Dz.Urz.U.E.C. 2014, nr 311, s. 73.

²⁷ Por. D. Stankiewicz, *op.cit.*, s. 7–8.

²⁸ K.A. Schroeter, *Verfahrensrechtliche Regelungen der Novel Food-Verordnung*, w: R. Streinz (red.), *Neuartige Lebensmittel. Problemaufriß und Lösungsansätze*, Bayreuth 1999, s. 113.

²⁹ Ch. Ballke, *Die neue Novel Food-Verordnung – Reform 2.0*, „ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 2014, nr 4, s. 420.

zdrowie ludzi, Komisja może zwrócić się o wydanie opinii do EFSA³⁰. Wpłynąć to może na długość postępowania. Opinia winna być wydana w ciągu dziewięciu miesięcy od otrzymania ważnego wniosku³¹. Trzeba wskazać na możliwość wydłużenia terminu do wydania opinii w przypadku, gdy EFSA zwraca się do wnioskodawcy o dodatkowe informacje³². Termin ten ustala EFSA, a jedynym ograniczeniem tego uprawnienia jest możliwość wniesienia sprzeciwu przez Komisję w ciągu ośmiu dni roboczych od przekazania informacji przez EFSA³³.

Komisja przygotowuje projekt decyzji na podstawie opinii i przekazuje go komitetowi w ciągu siedmiu miesięcy od jej publikacji³⁴. Jeżeli Komisja nie zwróci się o opinię EFSA, siedmiomiesięczny termin rozpoczyna bieg w dniu wpływu do Komisji ważnego wniosku³⁵. Przedmiotem projektu decyzji jest nie tylko zezwolenie na wprowadzanie nowej żywności do obrotu w UE, ale także aktualizacja unijnego wykazu. Uwzględnia się w nim spełnienie wymogów przewidzianych dla nowej żywności, stosowne przepisy prawa żywnościowego, w tym w szczególności zasadę ostrożności, opinię EFSA oraz inne uzasadnione czynniki związane z rozpatrywaną aktualizacją³⁶. Wątpliwości dotyczą tego, co należy rozumieć przez uzasadnione czynniki, a nawet – czy istnieją w ogóle jakiegokolwiek inne czynniki, które mogą wpłynąć na odmowę wydania zezwolenia³⁷.

Komisji przyznano również uprawnienie do zwracania się do wnioskodawcy o dodatkowe informacje, które dotyczą zarządzania ryzykiem. Potrzeba ich uzyskania wiązać się może z przedłużeniem terminu na sporządzenie i przekazanie projektu decyzji, o czym należy poinformować państwa członkowskie³⁸. Komisja ma także możliwość przedłużania terminów postępowania *ad hoc*³⁹. Dotyczy to zarówno terminu przewidzianego na przygotowanie opinii przez EFSA, jak i na sporządzenie projektu decyzji. Może to jednak nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach, z inicjatywy Komisji lub na wniosek EFSA, jeżeli jest to uzasadnione charakterem danej sprawy. Przyjęcie takich rozwiązań spowodować może wiele problemów praktycznych. Wątpliwości budzi kwestia, kiedy przedłużenie postępowania będzie uzasadnione. Częste i arbitralne korzystanie z tych uprawnień

³⁰ Zob. art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 2015/2283.

³¹ Zob. art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 2015/2283.

³² Zob. art. 11 ust. 4 zdanie 1 rozporządzenia nr 2015/2283.

³³ Zob. art. 11 ust. 4 zdanie 3 rozporządzenia nr 2015/2283.

³⁴ Zob. art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 2015/2283.

³⁵ Zob. art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 2015/2283.

³⁶ Zob. art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 2015/2283.

³⁷ Ch. Ballke, *op.cit.*, s. 421 i n.

³⁸ Zob. art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 2015/2283.

³⁹ Zob. art. 22 rozporządzenia nr 2015/2283.

może istotnie opóźnić wprowadzanie innowacji przez podmioty działające na rynku spożywczym. Co więcej, wnioskodawca nie ma właściwie wpływu na ewentualne wydłużanie terminów *ad hoc*.

Procedura wydawania zezwolenia na wprowadzanie nowej żywności do obrotu i aktualizacji unijnego wykazu kończy się wraz z przyjęciem odpowiedniego aktu wykonawczego w postaci decyzji Komisji Europejskiej⁴⁰. Wzorcowe postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny powinno toczyć się nie dłużej niż osiemnaście miesięcy, co oznacza jego skrócenie blisko o połowę w porównaniu do wcześniejszej, trwającej średnio trzy i pół roku procedury⁴¹. W rzeczywistości proces wprowadzania nowej żywności na rynek unijny może jednak zostać wydłużony. Nowe rozwiązania przewidują bowiem wiele możliwości wydłużania terminów, zarówno celem uzyskania dodatkowych informacji od wnioskodawcy, jak i *ad hoc*. W tej drugiej sytuacji jedynym wymogiem są bliżej niesprecyzowane wyjątkowe okoliczności. Faktyczny czas trwania postępowania zależy zatem od konkretnego przypadku.

Dla prawodawcy ogromne wyzwanie stanowi zwiększenie zaangażowania MŚP we wprowadzanie innowacji na rynek spożywczy. Poprzednie regulacje były krytykowane, ponieważ uzyskanie zezwolenia na wprowadzanie nowej żywności do obrotu było uciążliwe, długotrwałe i kosztowne, w związku z czym większość unijnych przedsiębiorstw sektora spożywczego, zwłaszcza MŚP, nie było tym zainteresowanych⁴². Nowe rozwiązania również nie zawierają w ramach procedury wprowadzania na rynek nowej żywności żadnych ułatwień i uproszczeń dla MŚP. Trzeba jednak wskazać, że sama zmiana systemu zezwoleń indywidualnych na generalne może okazać się korzystna dla MŚP, albowiem pozwoli uniknąć ponownego składania wniosków przez inne przedsiębiorstwa dla tej samej nowej żywności⁴³.

Skorygowanie, doprecyzowanie i uaktualnienie definicji spowodowało powstanie nowych kategorii *novel food*. Rezultatem przyjęcia powyższych rozwiązań może być uznanie za nową żywność produktów, które nie były do tej pory tak traktowane⁴⁴. Żywność ta może być nadal wprowadzana na rynek unijny aż do momentu podjęcia decyzji, po złożeniu wniosku o zezwolenie na nową żywność, lecz nie później niż do 2 stycznia 2020 r.

⁴⁰ Por. M. Delewski, M. Grube, J. Karsten, op.cit., s. 66.

⁴¹ G. Osęka, J. Prokop, *Nowa żywność. Procedura rejestracyjna w okresie przejściowym*, „Przemysł Spożywczy” 2016, t. 70, s. 17.

⁴² Zob. pkt 1.5.1. oceny skutków finansowych regulacji we wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności COM(2013)894 final.

⁴³ Zob. pkt 6 uzasadnienia wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności, COM(2013)894 final.

⁴⁴ Por. Ch. Ballke, op.cit., s. 416.

4. Nowe procedury dla tradycyjnej żywności z państw trzecich

Dotychczasowy system zezwoleń na wprowadzanie nowej żywności do obrotu w UE był przedmiotem krytyki ze strony państw trzecich, uznających go za barierę dla handlu uniemożliwiającą dostęp do unijnego rynku dla żywności bezpiecznie konsumowanej w kraju pochodzenia⁴⁵. Legislador unijny w odpowiedzi na podnoszone zastrzeżenia przyjął nowe rozwiązania przewidujące uproszczone procedury dla żywności od lat spożywanej w państwach spoza UE.

Wybór szybszej i uproszczonej procedury aktualizacji unijnego wykazu dla tradycyjnej żywności z państw trzecich możliwy jest jedynie w przypadku braku należycie uzasadnionych zastrzeżeń dotyczących jej bezpieczeństwa⁴⁶. Ta droga możliwa jest jednak wyłącznie, gdy w danym państwie trzecim udowodniona została historia bezpiecznego stosowania konkretnego produktu jako żywności⁴⁷. Prawodawca stworzył prawną kategorię: „historia bezpiecznego stosowania żywności w państwie trzecim”. Oznacza to, że bezpieczeństwo środka spożywczego zostało potwierdzone na podstawie danych dotyczących składu oraz na podstawie doświadczeń związanych z ciągłym stosowaniem tej żywności przez co najmniej dwadzieścia pięć lat w zwyczajowej diecie przez znaczącą liczbę osób w co najmniej jednym państwie trzecim przed wszczęciem unijnej procedury⁴⁸. Historia bezpiecznego stosowania żywności nie powinna obejmować zastosowań innych niż żywnościowe ani tych, które wykraczają poza normalną dietę⁴⁹.

Uproszczona procedura przewidziana została dla tradycyjnej żywności z państw trzecich, czyli nowej żywności wytworzonej w ramach produkcji podstawowej⁵⁰. Wszczynać ją będzie stosowne zgłoszenie skierowane do Komisji, która bezzwłocznie przekazuje je państwom członkowskim oraz EFSA, nie później niż miesiąc od zweryfikowania jego ważności⁵¹. W terminie czterech miesięcy państwa członkowskie i EFSA będą mogły zgłosić uzasadnione zastrzeżenia dotyczące bezpieczeństwa⁵². Jeśli zastrzeżenie nie zostanie wniesione, Komisja zobowiązana będzie do wydania zezwolenia i bezzwłocznej aktualizacji unijnego wykazu⁵³. We wzorcowym przypadku postępowanie winno zostać

⁴⁵ Zob. pkt 1.5.1. oceny skutków finansowych regulacji we wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności, COM(2013)894 final.

⁴⁶ Zob. pkt 22 zdanie 3 preambuły rozporządzenia nr 2015/2283.

⁴⁷ Zob. pkt 15 preambuły rozporządzenia nr 2015/2283.

⁴⁸ Zob. art. 3 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 2015/2283.

⁴⁹ Zob. pkt 15 preambuły rozporządzenia nr 2015/2283.

⁵⁰ Zob. art. 3 ust. 2 lit. c rozporządzenia nr 2015/2283.

⁵¹ Zob. art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 2015/2283.

⁵² Zob. art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 2015/2283.

⁵³ Zob. art. 15 ust. 4 rozporządzenia nr 2015/2283.

zakończone w terminie około sześciu miesięcy, choć zależy to w dużej mierze od kompletności wniosku i przedłożonych dowodów⁵⁴.

Zgłoszenie należytych zastrzeżeń nie pozwala na wydanie przez Komisję zezwolenia na wprowadzanie na rynek w Unii danej tradycyjnej żywności z państwa trzeciego⁵⁵. W takim przypadku wnioskodawca będzie miał możliwość zainicjowania dodatkowego postępowania, mającego na celu uzyskanie zezwolenia na wprowadzanie na rynek nowej żywności. Wykazuje ono wiele podobieństw do zwykłej procedury aplikacyjnej, ale przewiduje krótsze terminy.

Ustanowienie uproszczonej procedury wprowadzania do obrotu w UE tradycyjnej żywności z państw trzecich należy oceniać pozytywnie głównie dlatego, że ocena ryzyka dokonywana będzie w oparciu o dotychczasowe doświadczenia wynikające z bezpiecznej konsumpcji w innych częściach świata. Przyjęte rozwiązania budzą też jednak wątpliwości. Po pierwsze, należy liczyć się z tym, że nie znajdą szerokiego zastosowania ze względu na wysokie wymagania zarówno ilościowe, jak i jakościowe, zwłaszcza jeśli potwierdzą się podejrzenia, że dotychczas nie zbierano żadnych dowodów na „bezpieczne stosowanie”⁵⁶. Po drugie, wątpliwości rodzi kwestia, czy wymagania dla tradycyjnej żywności z europejskich krajów trzecich, takich jak np. Szwajcaria, Norwegia czy Liechtenstein, powinny być takie same, jak dla egzotycznych krajów z innych kontynentów. Z uwagi na podobne zwyczaje żywieniowe w krajach europejskich nienależących do UE zasadne może być w przyszłości złagodzenie wymogu wykazania dwudziestu pięciu lat bezpiecznej konsumpcji w tych krajach.

Skuteczność uproszczonej procedury dla tradycyjnej żywności z państw trzecich uzależniona jest w znacznym stopniu od ról, jakie państwa członkowskie zajmą w tym postępowaniu⁵⁷. W dużej mierze czas trwania postępowania oraz ostateczny jego wynik zależą bowiem od tego, czy będą się one kierować własnymi interesami politycznymi. Państwa członkowskie, mając uprawnienia do zgłaszania zastrzeżeń oraz posiadając reprezentantów w Komitecie, mogą być bowiem aktywnymi uczestnikami tego postępowania.

5. Ochrona danych naukowych

Wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny w ramach ustanowionych procedur jest dla przedsiębiorców długotrwałym i kosztownym przedsięwzię-

⁵⁴ Por. M. Delewski, M. Grube, J. Karsten, op.cit., s. 74.

⁵⁵ Zob. art. 15 ust. 5 rozporządzenia nr 2015/2283.

⁵⁶ Ch. Ballke, op.cit., s. 418.

⁵⁷ P. Loosen, *Die neue Novel Food-Verordnung – Übersicht und erste Bewertung*, „ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 2016, nr 1, s. 25.

ciem. Z tego powodu legislator przewidział kilka instrumentów prawnych mających zapewniać ochronę pionierów. Obecnie obowiązujące, tak jak i wcześniejsze rozwiązania przewidują możliwość poufnego traktowania określonych informacji, jeśli ich ujawnienie w istotny sposób mogłoby zaszkodzić pozycji konkurencyjnej wnioskodawców⁵⁸.

Legislator unijny w rozporządzeniu nr 2015/2283 przewidział dodatkowo nowe rozwiązania w zakresie ochrony danych naukowych przedstawianych na poparcie wniosku. Według prawodawcy nowo uzyskane dowody i dane naukowe powinny być przeznaczone do wyłącznego korzystania przez wnioskodawcę⁵⁹. Na prośbę wnioskodawcy, popartą właściwymi i możliwymi do zweryfikowania informacjami, nie można bez jego zgody wykorzystać nowych dowodów naukowych lub danych naukowych, na których oparto wnioski. Ich ochrona może być udzielona na okres do pięciu lat, gdy spełnione zostaną następujące przesłanki: w chwili złożenia wniosku nowo uzyskane dowody naukowe lub dane naukowe zostały określone jako zastrzeżone, pierwotny wnioskodawca miał wyłączne prawo powoływania się na nie, a zezwolenie nie mogłoby zostać wydane bez przedłożenia tych dowodów lub danych naukowych⁶⁰. Ochrona danych naukowych dostarczonych przez wnioskodawcę nie powinna jednak uniemożliwiać innym podmiotom starań o wpisanie nowej żywności do unijnego wykazu na podstawie ich własnych danych naukowych albo przez odniesienie do danych chronionych za zgodą pierwotnego wnioskodawcy⁶¹.

Zaznaczyć trzeba, że zasady te nie mają zastosowania w przypadku zgłoszeń i wniosków dotyczących wprowadzania na rynek unijny tradycyjnej żywności z państw trzecich⁶². Ponownej ochrony nie przyznaje się także dowodom i danym naukowym, które są już objęte ochroną lub dla których okres ochrony upłynął⁶³. Ogólny pięcioletni okres ochrony danych, który został przyznany pierwotnemu wnioskodawcy, nie powinien być przedłużany ze względu na przyznanie ochrony danych kolejnym wnioskodawcom⁶⁴.

Należy zauważyć, że przyznanie ochrony danych zmieni charakter prawny udzielonego zezwolenia. Decyzja nie będzie miała charakteru ogólnego, lecz indywidualny na czas udzielonej ochrony. Dlatego zdaniem samej Komisji Europejskiej takie indywidualne zezwolenia będą przyznawane wnioskodawcom

⁵⁸ Zob. art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 2015/2283.

⁵⁹ Zob. pkt 30 preambuły rozporządzenia nr 2015/2283.

⁶⁰ Zob. art. 26 ust. 2 rozporządzenia nr 2015/2283.

⁶¹ Zob. pkt 30 preambuły rozporządzenia nr 2015/2283.

⁶² Zob. art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 2015/2283.

⁶³ Zob. art. 27 ust. 2 rozporządzenia nr 2015/2283.

⁶⁴ Zob. pkt 30 preambuły rozporządzenia nr 2015/2283.

tylko w przypadku rzeczywiście innowacyjnych produktów spożywczych⁶⁵. W rezultacie może to bardzo ograniczyć stosowanie przyjętych rozwiązań.

6. Podsumowanie

Nowe rozwiązania w zakresie wprowadzania nowej żywności na rynek unijny przewidziane w rozporządzeniu nr 2015/2283 co do zasady należy oceniać pozytywnie. Z pewnością realizują one podstawowy cel prawa żywnościowego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa nowej żywności. Prawodawca uaktualnił podstawowe pojęcia i definicje, zmodyfikował postępowania w sprawie wydawania zezwoleń, wprowadził scentralizowaną ocenę ryzyka i bezpieczeństwa żywności, uprościł procedury w sprawie wprowadzania na rynek w UE tradycyjnej żywności z państw trzecich oraz zapewnił ochronę danych naukowych innowatorów. Jednakże nowe rozwiązania nadal budzą szereg wątpliwości zarówno teoretycznych, jak i praktycznych.

W rozporządzeniu nr 2015/2283 legislator nie tylko nie wyjaśnił wszystkich dotychczasowych wątpliwości, z którymi nie poradziła sobie jednoznacznie praktyka, ale także użył wielu nowych niedookreślonych i nieostrych zwrotów. Wątpliwości związane z rozumieniem pojęcia nowej żywności oraz innych niejasnych sformułowań stosowanych przez prawodawcę mogą mieć wpływ na rezygnację przez podmioty działające na rynku spożywczym z wprowadzania tego rodzaju produktów do obrotu w UE.

Stwierdzić trzeba, że stosowanie rozporządzenia nr 2015/2283 tworzyć może nadmierne bariery handlowe dla podmiotów działających na rynku spożywczym. Szczególne trudności mogą mieć MŚP. Mimo planowanego zmniejszenia czasochłonności postępowań, nowe regulacje nieprecyzyjnie określają długość ich trwania, zostawiając w tej materii dużą swobodę podmiotom je prowadzącym. Wydaje się, że koszty postępowań również nie ulegną znaczącemu obniżeniu, nadal bowiem na wnioskodawcy ciąży obowiązek odpowiedniej kwalifikacji produktu, przeprowadzenia pierwszych badań oraz ustalenia i dowiedzenia bezpieczeństwa nowej żywności.

Pięcioletni okres ochronny dla nowych danych naukowych, w czasie którego wnioskodawca może jako jedyny wprowadzać *novel food* na rynek UE, także należy ocenić pozytywnie. Niestety, może być on niewystarczający, aby zrekompensować wnioskodawcy choć część poniesionych nakładów. Przyjęte

⁶⁵ Por. *Commission Staff Working document: 'A Fitness check of the Food chain – state-of-play and next steps*, SWD(2013)516 z 5 grudnia 2013 r., s. 44. Komisja używa sformułowania „for really innovative foods”.

rozwiązania w niewielkim stopniu uwzględniają, że początkowa faza dystrybucji produktu obejmuje również okres niższych zysków, ponieważ konsument musi się przekonać do danego środka spożywczego.

Na pozytywną ocenę zasługuje też wprowadzenie nowych, uproszczonych rozwiązań w odniesieniu do żywności tradycyjnie spożywanej w państwach spoza UE, która posiada już historię bezpiecznej konsumpcji. Jednak taka regulacja stanowić może barierę trudną do pokonania dla większości podmiotów działających na rynku spożywczym. Problem sprowadza się do tego, jak udokumentować bezpieczeństwo produktu na przestrzeni dwudziestu pięciu lat ciągłego stosowania i na jakich dowodach się oprzeć. W rezultacie może się zatem okazać, że takie dowody dopiero zaczną być gromadzone, a wykazanie historii bezpiecznego stosowania żywności możliwe będzie dopiero za kilka czy kilkanaście lat.

Stwierdzić zatem trzeba, że mimo iż rozporządzenie nr 2015/2283 wprowadza wiele zmian mających ułatwiać wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny i zapewniających jednocześnie wysoki poziom ochrony zdrowia i życia konsumenta oraz jego interesów ekonomicznych, to w rzeczywistości o skuteczności otwarcia unijnego rynku spożywczego na bezpieczne innowacje przesądzi praktyka wynikająca ze stosowania przyjętych rozwiązań.

INTRODUCING NOVEL FOODS TO THE EUROPEAN UNION MARKET IN THE LIGHT OF REGULATION (EC) NO 2015/2283

Summary

Until recently, the introduction of novel foods into the EU market has been primarily governed by Regulation (EC) No 258/97. The solutions provided for in this legislative act have been criticised. Consequently, as of 1 January 2018, this act has been replaced by Regulation No. 2015/2283.

The aim of the deliberations presented in this article is to answer the question whether and to what extent the new solutions actually facilitate the placing of novel foods on the EU market while ensuring at the same time a high level of protection of consumers' health, life and economic interests.

In the author's opinion, Regulation No. 2015/2283 introduces many amendments aimed at facilitating the introduction of novel foods to the EU market, which also satisfy the above concerns. However, only the practice resulting from the application of the adopted solutions will determine the effectiveness of opening the EU food market to safe innovations.

L'IMMISSIONE DI NUOVI ALIMENTI SUL MERCATO DELL'UE ALLA LUCE DEL REGOLAMENTO N. 2015/2283

RIASSUNTO

Finora l'immissione di nuovi alimenti sul mercato dell'UE è stata disciplinata soprattutto dal regolamento n. 258/97, con le soluzioni ivi previste valutate criticamente. A partire dal 1° gennaio 2018, le vigenti regolazioni giuridiche sono state sostituite dal regolamento n. 2015/2283.

L'obiettivo delle considerazioni è di formulare la risposta alla domanda se e fino a che punto le soluzioni introdotte facilitino l'immissione di nuovi alimenti sul mercato dell'UE, garantendo al tempo stesso un elevato livello di tutela della salute e della vita dei consumatori e dei loro interessi economici.

A parere dell'autore, il regolamento n. 2015/2283 introduce numerosi cambiamenti volti a facilitare l'immissione di nuovi alimenti sul mercato dell'UE che garantiscono al tempo stesso un elevato livello di tutela della salute e della vita dei consumatori e dei loro interessi economici. Tuttavia, solo la messa in pratica delle soluzioni proposte potrà determinare un'efficace apertura del mercato alimentare dell'UE verso innovazioni sicure.

MAŁGORZATA SZYMAŃSKA

orcid: 0000-0001-5976-496X

Initiatives based on local resources – new challenges of agricultural law

The intensification of the transformation of rural areas is one of the most important challenges of modern times. The European rural model assumes diversification of its economic structure as well as striving for a balance between the economic, social and ecological aspects. This is to contribute to the increase in the quality of life of rural residents, to prevent the processes of depopulation and degradation of rural areas. Among many factors affecting the sustainable and multifunctional development, the activity of rural communities is gaining importance. Over 56% of the population of the 27 EU Member States live in rural areas, which account for around 90% of their territory. In Poland, 38.6% of the total population live in the rural area – it is a huge social, political and economic potential both on a micro and macroeconomic scale. The multifunctionality of agriculture is the basic condition for the revival of rural development in Poland¹.

The White Paper from the Commission on the future of Europe of 1 March 2017 called on the EU and its Member States to improve interaction with citizens, bear greater responsibility towards them, and foster a faster and better implementation of joint arrangements, including those in the field of social rights. It was also found necessary to switch to new models of sustainable economic growth. The combination of economic, social and environmental aspects in a holistic and integrative manner and the provision of public goods are to contribute to the further development of the common agricultural policy. As indicated in the document opening the debate on the future of EU finances, agricultural policy should develop in multiple directions and provide optimal

¹ M. Bogusz, E. Kmita-Dziasek, *Zagrody edukacyjne jako przykład innowacyjnej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, in: W. Kamińska (ed.), *Innowacyjność w turystyce wiejskiej a nowe możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich*, Warszawa 2015, p. 156.

responses to challenges and opportunities that arise at the EU, national, regional, local and farm levels².

The document opening the debate on the future of the common agricultural policy³ pointed to the need to strive to achieve the future success of agriculture and rural areas in the EU, and outlined a possible contribution to achieving the objectives determining the development of the whole society. Improving the effectiveness of the implementation of the agricultural policy and its updating to meet the challenges of the future, in particular through the investment in public services, infrastructure, skills and capacity-building, will create a dynamic rural community.

The rural development policy is based on a bottom-up and territorial approach, where development scenarios between different social actors are agreed. Residents of rural areas become co-responsible for setting and implementing detailed visions of the development of a given territory.

The model of rural development recognises the necessity of local development based on local resources. Investing in the growth of social capital refers to the postulates of implementing an integrated model of rural development, where different local actors engage and cooperate for the common good. This puts before the legislator the need to solve complicated problems, socialising the decision-making process regarding, among others, the local development. Agricultural law also faces challenges. As indicated in the literature, the inclusion of agricultural law in the context of contemporary challenges is characteristic of this branch of law. The specificity of regulation is related to the subject of agricultural law, which should be considered in the global, regional, national and local aspects. Contemporary challenges of agricultural law are determined by the features of farming in agriculture, especially these related to the natural factors of agricultural production, as well as the type of needs to be met. Agricultural policy, concretising these challenges, seeks to answer them and determines the choice of objectives, as well as instruments for their implementation. The latter find expression in the form of legal regulations classified as agricultural subject matter. Bearing in mind the relations between agriculture, politics and law, we can talk about the challenges of agricultural law⁴.

Economic development of rural areas based on the principle of multifunctionality, in addition to production functions, also provides for the development of

² A document opening a debate on the future of EU's finances, Brussels, 28.06.2017, COM (2017) 358 final.

³ Cork Declaration 2.0 of 2016 „A better life in rural areas”, https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_en.pdf

⁴ R. Budzinowski, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, No 2, p. 12.

environmental protection, preservation of the natural landscape and traditional cultural values, which affects the implementation of tasks and expenditures in the economic, social and environmental spheres⁵. The new tools will also help achieve these goals. The most important of them are: smart specialisations, integrated territorial investments and the so-called local development led by the community. They are meant to enable local entities – citizens, economic and social partners, non-governmental organisations and local governments – to participate in defining development strategies in their area and identifying the most important problems, as well as defining methods of solving them.

The huge potential for the development of social services lies in Polish agriculture. It should be used for the multifunctional and sustainable development of rural areas. The main factor mobilising farmers to undertake non-agricultural activities is to gain additional income, compensating for insufficient financial inflows from agricultural production. Economic motivation can also be accompanied by social goals resulting from the need to share with others the value of farming on rural and rural life. This approach has become the source of a new trend called socially engaged agriculture, which includes activities that take advantage of the opportunities offered by agricultural activities to support therapy, rehabilitation, social integration, lifelong learning and social services in rural areas. The possibility of using the involvement of the local community, local government authorities, as well as business and non-governmental organisations in determining economic, social, natural and cultural development of rural areas is an effective development mechanism⁶.

Local development is identified with the increase in the level of underdeveloped areas, drawing them from backwardness and counteracting marginalisation and exclusion. This stereotypical approach is a very narrow view, limiting the scope and significance of development, which is inconsistent with the assumptions of the modern model of the economy. Increasingly, it is emphasised that it is a process at the local level that may be a chance for the economic growth and building a competitive advantage of regions and the whole country. In such activities, leverage is seen for a new economy subject to mechanisms of global competitiveness, based on knowledge, creativity and innovation⁷.

⁵ D. Łobos-Kotowska, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń. Nowe wyzwania*, Warszawa 2015, p. 136.

⁶ M. Słodowa-Helpa, *Zrównoważony rozwój a konkurencyjność w wymiarze lokalnym*, in: *Zrównoważony rozwój lokalny: warunki rozwoju regionalnego i lokalnego*, Szczecin 2010, pp. 131–139.

⁷ P. Kościelecki, *Kultura w regionach – analiza dokumentów strategicznych polskich województw oraz piśmiennictwa przedmiotu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, No 3, p. 15.

In Poland, building bottom-up public-private and social partnerships (between local government authorities, farmers, entrepreneurs, and non-governmental organisations such as foundations, associations or private individuals) is a completely new issue and experience for rural communities. Residents of rural areas did not have the opportunity to interact locally and in such a wide range, in a long-term perspective. Through the use of local resources, it is possible to implement interesting initiatives, and to acquire experience preparing for applying for EU funds in the future. An example of interesting and diverse initiatives implemented by local action groups in our country are those of a cultural nature (competitions of choirs, folk bands); historical (acting out historic fights, marking trails of history); architectural (identification and documentation of mills preserved till today, taverns); natural sciences (determination of bird migration routes); tourist (marking of hiking, horse riding, canoeing); economic (setting up own business, creating new jobs); social (revitalisation contacts of the inhabitants of the village); promotional and advertising or even educational. Local action groups are a new form of social capital in rural areas, functioning for the public good, based on norms and values common to their members. They are open structures, a form of social capital, a platform enabling the cooperation of members based on shared norms and values and mutual trust.

In the literature on the subject, local partnership is defined as all kinds of undertakings, initiatives, jointly planned, implementation and implementation in a continuous manner based on innovative methods and measures, focused on the development of the local socio-economic environment and the construction of local identity and a socially cohesive local environment⁸.

The key principle of local partnership is the diversity of partners. The partners come from various spheres: public, social, economic, and scientific, with the catalog of potential participants being open. The basis of the partnership was to establish the effectiveness of local activities in solving emerging social, economic and environmental problems, as well as overcoming the emerging institutional divisions, social exclusion⁹.

Local partnership acts as a platform for cooperation between the three key sectors for the functioning of rural areas: public, social and economic. The cross-sectoral formula of cooperation derives from the experiences created as part of the implementation of various initiatives. The ability to use natural, cultural and social resources more efficiently – and especially to stimulate this huge human capital to be more active in support of our own small homelands – is a difficult

⁸ A. Sobolewski, *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Warszawa 2007, p. 10.

⁹ S. Pastuszka, *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, No 2, p. 64.

but necessary activity. However, by developing the Leader method and using various instruments in it, it was possible to: bottom-up designation of rural development strategies strategic for given regions, use of knowledge, experience and management skills of many representatives of various social environments to improve their quality of life in the countryside, renewal of ties and cooperation for the economic development of rural area¹⁰.

The social capital of rural areas is characterised by the bottom-up activities, locality and territoriality of initiatives, integrated approach, partnership action through local action groups, innovation in problem solving, independent management and financing of activities. It is also the creation of links and cooperation of local action groups at the regional, national and international levels. It encourages local communities to work together to change their surroundings, solve urgent problems, invest in activities diversifying their income, for example through small entrepreneurship, setting up non-agricultural activities, agri-tourism, thematic villages, care farms, production of traditional, regional and ecological high quality products, folk handicrafts, crafts. Cooperation within local action groups has contributed to raising the awareness of rural residents, overcoming the feeling of passivity and helplessness. Of course, apart from positive and effective mechanisms of activation of rural residents and the development of these areas, local action groups have contributed to building a huge base of potential and social bonds, social capital¹¹.

The basic premise for local development based on endogenous factors is full and harmonious use of cultural resources of the area. Fortunately, more and more often the cultural and natural heritage is no longer treated as a ballast and a brake on development, but as a potential and catalyst for positive changes. What is more, heritage is proving to be an important factor in social and economic development. A thematic village is a local socio-economic initiative, as a result of which the inhabitants create a tourist offer based on a selected theme. A long-term and consistent development of a visit program in a village based on a chosen topic contributes to the image of the city. Thanks to these activities, the village in which the theme village is run becomes a tourist centre based on ingenuity, knowledge and creativity of the residents involved in its activities. A relatively favourable relation of the expenditures to the effects is an advantage of the thematic village. The village's activity is based on an original idea on a subject and the use of available resources. Broadly understood resources can

¹⁰ K. Zajda, *Nowe formy kapitału społecznego wsi. Studium przypadku lokalnych grup działania z województwa łódzkiego*, Łódź 2011, pp. 157–159.

¹¹ M. Słodowa-Helpa, *Inteligentna specjalizacja polskich regionów – warunki, wyzwania i dylematy*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, vol. 41(5), No 1, p. 89.

be, among others special interests and skills of residents, landscape values as well as local or borrowed cultural heritage¹².

At the economic level a thematic village is an example of creating alternative livelihoods for rural residents and is part of the trend of rural tourism developing today. Thematic villages are a response to the need to develop non-agricultural rural functions postulated in recent years. As indicated in the literature, the activity of a thematic village is not limited to developing business activity in rural communities. The thematic village is an interdisciplinary project. Its analysis may be applied to such disciplines as organisation and management, the theory of politics, philosophy, social psychology or sociology. These analyses may refer to both, inter-agency relations between the organisers of a thematic village as well as the contact of the thematic village with its surroundings – people and organisations from the outside. These relations can be considered from an educational perspective, in which the process of acquiring new competences by the inhabitants involved in creating the village and their guests, thanks to establishing contacts and creating a tourist offer, plays a special role. The process of learning through activities in a thematic village can also be analysed as a form of occupational activation in the labour market or a way of retraining of residents – the departure from work on the farm to handle tourism. The creation and operation of thematic villages are part of the village renewal process aimed at improving the quality of life of its inhabitants and adapting the village to changing living and farming conditions, in particular the growing role of human, social and cultural capital today. The social capital plays a special role in the thematic village's activity, which affects the economic and civic aspects of local communities, as it creates conditions for cooperation of individuals in the local environment¹³. The theory of social capital says that maintaining regular contact with other people and taking action to achieve common goals leads to lasting and positive effects on individuals and communities. In this way, needs are met as well as strengthened bonds and trust between people. A thematic village that engages local residents for long-term cooperation may contribute to the creation of social capital. The theme village is a peculiar combination of entrepreneurial and social activities combining economic and social innovation in the form of social trust, cooperation networks and involvement in the village's activities. Initiatives for the creation of thematic villages do not always result from economic needs. The impulse for their creation is the desire to revive the social and cultural life of the village. Commitment to creating a thematic village teaches new

¹² J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe a kapitał społeczny*, „Małopolskie Studia Regionalne” 2011, No 1, pp. 6–7.

¹³ W. Idziak, *Wymyślić wieś od nowa. Wioski tematyczne*, Koszalin 2008, pp. 31–32.

attitudes and strengthens self-esteem. People start to get out of their homes, talk to one another, and discover their abilities. A characteristic feature of such industry specialisations of local communities or thematic villages are developed informal social ties and incidental residents, which maintain the atmosphere of trust and enable the transfer of cultural values and technical skills to its successors. Initiatives based on local resources contribute to the multifunctional and sustainable development of rural areas¹⁴.

In the field of social farming, initiatives based on local resources, including the educational educational farms are becoming a reality in Poland¹⁵. The purpose of the activity of educational homesteads is to familiarise the society with the natural environment of a rural farm, as well as to convey knowledge about the origin of food and the difficulty of its production, and indirectly also to build a market of conscious consumers. The specific educational objectives are implemented on the basis of infrastructure and agricultural resources in the farm and its natural and cultural surroundings. As indicated in the literature, the concept of an educational holding with its market identification “Educational Farm” was defined as a result of a nationwide project run by the Agricultural Advisory Centre Branch in Krakow and approved by the Ministry of Agriculture and Rural Development in November 2011, and its implementation resulted in the creation of the Nationwide Educational Grid Network. Under the concept of an educational holding, there are rural farms with farm animals or agricultural crops intended for presentations for groups of children and young people accepted as part of school curricula or made available as a tourist attraction for families with children and adults traveling individually and implementing educational programs in the following areas: plant production, animal production, processing of agricultural products, environmental and consumer education, or the material culture heritage of the village, traditional occupations, handicrafts and folk art. Membership of the Network is voluntary and takes place on the basis of the application of an individual facility and the recommendation of an authorised employee in the territorially competent Agricultural Advisory Centre. Program objectives of educational homesteads can be implemented as the main activity of the farm or as an additional activity, supplementing the basic production or agri-tourism activity. There are two organisational forms of educational farms that result in different legal and financial obligations for

¹⁴ B. Domański, *Czynniki społeczne w lokalnym rozwoju gospodarczym we współczesnej Polsce*, in: I. Sagan, M. Czepczyński (eds.), *Wybrane problemy badawcze geografii społecznej w Polsce*, Gdańsk 2001, p. 130.

¹⁵ M. Bogusz, E. Kmita-Dziasek, *Zagrody edukacyjne jako przykład innowacyjnej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, online: <http://www.czasopisma.pan.pl/Content/97622/mainfile.pdf>.

their owners. An educational farm can complement the offer of an agri-tourism farm or be a specialised educational activity independent of tourist services¹⁶.

It is widely recognised in the doctrine that the Nationwide Educational Gaming Network was created as a result of searching for new motivations for farmers to continue their farming activity and to realise that the farm has the unique potential to conduct attractive educational activities that meet the need to approximate the global work of the farmer and sources of food¹⁷.

An example of social farming initiatives based on local resources is also welfare farms. Care activities will certainly be particularly attractive for small farms which are more strongly in need of finding their place on the market. Enriching the offer of farms with new functions will allow to solve problems of accessing social services that affect many towns and regions. These problems are a serious threat in the context of the growing intensity of disturbing phenomena, such as the aging of society. The concept of development of care farms assumes that they must be economically rational entities whose running should provide additional income to farmers. The vision of obtaining such income cannot, however, be the only motivation to undertake activities that are so demanding and involve many challenges. Careful activities will have limited economic efficiency due to the constant high costs of running it and the limited scope. Increasing income would be possible here mainly by taking in more and more charges, which is obviously limited by the infrastructure of a given farm, as well as by the very realities of providing care. For this reason, the concept of the emergence and development of nurturing households is addressed to those people who, knowing the difficulties associated with care, will be willing to devote themselves to this work and derive additional, non-financial satisfaction from it. An important argument for the development of welfare farms is the fact that contact with nature, the qualities of the rural environment and specific cultural resources provide the basis for creating high-quality services that will have a real impact on the quality of life of the people using them¹⁸.

Reconciliation of the agricultural activity with caring for persons in need of support and the launching of a care home will certainly be a huge challenge for the majority of those concerned. There is no doubt that the success of welfare farms in Poland will largely depend on the support and incentive system that will be created for them. They are a model and an inspiration for further actions and an effective way to promote new ideas in rural areas. In addition, they enable testing of developed

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ E. Kmita-Dziasek, *Organizacja i funkcjonowanie Ogólnopolskiej Sieci Zagród Edukacyjnych. Materiały informacyjne, II ogólnopolski Zlot Zagród Edukacyjnych*, Kraków 2014, p. 4.

¹⁸ A. Jurczyk-Miżejewska, K. Stepnik, J. Król, *Działania na rzecz rozwoju gospodarstw opiekuńczych w Polsce na poziomie regionalnym i lokalnym*, online: <http://www.gospodarstwa-opiekuncze.pl/>.

solutions. Undertaking farmers' actions supporting the development of local communities will also result in strengthening their position in local communities and resulted in the improvement of the image of agriculture. One should also point to the economic dimension of the development of welfare farms. They will support the development of local economies and will be an opportunity for farmers to diversify and increase income.

The challenges underlying the development of agricultural law should be targeted at specific economic, social and environmental goals, while at the same time reflecting the needs and aspirations of rural residents. Future actions undertaken in various areas of agricultural policy should strive to develop social capital in rural areas, so as to support the potential of people living in a given area.

Further considerations are needed on the role and effective functioning of social capital, in particular in rural areas. They will result in a further cooperation of rural residents, built on a permanent dialogue of cultures, customs, traditions, religions, generations, discovering dormant or forgotten possibilities. Sustainable value chains created in rural areas based on local resources are a chance for the inhabitants of particular areas to diversify their activities and provide additional income. The agricultural policy should increasingly focus on supporting such activities. The bottom-up, local-level activities are an effective way of building local potential, as well as promoting social inclusion, reducing poverty also by creating jobs. Synergies and coordination of rural residents' actions with local government authorities and entrepreneurs will contribute to the activation of the potential of rural areas. The challenge is to support mechanisms to verify the impact of specific solutions on the situation of rural areas, which provides a systematic overview of policies from the perspective of rural areas and communities living in a given territory. As indicated in the literature, the development of agricultural legislation should be accompanied by the development of scientific research, in particular agricultural law science, which – in cooperation with other sciences – can support multifunctional and sustainable rural development determined by the social capital of a given territory.

INITIATIVES BASED ON LOCAL RESOURCES – NEW CHALLENGES OF AGRICULTURAL LAW

Summary

The model of sustainable rural development recognises the necessity of local development based on local resources. Investing in the growth of social capital refers to the postulates of implementing an integrated model of rural development, where different local actors engage and cooperate for the common good. Agricultural law also faces these challenges.

The social capital of rural areas is characterised by bottom-up activities, locality and territoriality of initiatives, an integrated approach, a partnership action through local action groups, innovation in problem solving, independent management and financing of activities. It encourages local communities to work together to change their surroundings, solve urgent problems, invest in activities diversifying their income, for example through small entrepreneurship, setting up non-agricultural activities, thematic villages, care farms, production of traditional, regional and ecological high quality products, folk handicrafts, crafts.

INIZIATIVE BASATE SU RISORSE LOCALI: NUOVE SFIDE PER IL DIRITTO AGRARIO

Riassunto

Il modello di sviluppo rurale riconosce la necessità di uno sviluppo locale basato su risorse locali. Investire nella crescita del capitale sociale si riferisce ai postulati dell'attuazione di un modello integrato di sviluppo rurale, in cui diversi attori locali si impegnano e cooperano per il bene comune. Anche il diritto agrario affronta queste sfide.

Il capitale sociale delle zone rurali è caratterizzato da attività dal basso verso l'alto, località e territorialità delle iniziative, approccio integrato, azione di partenariato attraverso gruppi di azione locale, innovazione nella risoluzione dei problemi, gestione indipendente e finanziamento delle attività. Incoraggia le comunità locali a lavorare insieme per cambiare l'ambiente, risolvere problemi urgenti, investire in attività che diversificano il loro reddito, ad esempio attraverso la piccola imprenditorialità, la creazione di attività non agricole, villaggi tematici, aziende agri-sociali, prodotti tradizionali, regionali ed ecologici di alta qualità, artigianato folcloristico, artigianato.

AGNIESZKA SERLIKOWSKA

orcid: 0000-0002-1363-8906

Z prawnej problematyki finansowania urzędowej kontroli żywności

1. Wstęp

Oplaty za przeprowadzenie kontroli uważane są za element modelowy urzędowej kontroli żywności¹. Wskazuje się, że określenie ram tych opłat na poziomie unijnym przyczynia się do zapewnienia swobodnego przepływu towarów oraz gwarantuje równe warunki konkurencji dla podmiotów prowadzących działalność w poszczególnych państwach członkowskich². Jednak w istocie opłaty te są tylko jednym z zagadnień objętych regulacją dotyczącą finansowania kontroli urzędowych określonej w rozdziale VI rozporządzenia nr 882/2004³, a już wkrótce zastępującego go rozporządzenia nr 2017/625⁴.

¹ Dalej również jako: ukż.

² Zob. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 313.

³ Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.Urz. UE L 165 z 30 kwietnia 2004 r., s. 1 ze zm.), dalej jako: rozporządzenie nr 882/2004. Rozporządzenie to zostanie uchylone z dniem 13 grudnia 2019 r.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG,

Według przytoczonych aktów prawnych do obowiązków państw członkowskich należy zapewnienie dostępności środków finansowych przeznaczonych na organizowanie kontroli urzędowych, w szczególności poprzez możliwość nakładania opłat i należności w celu pokrycia kosztów poniesionych w ramach tych kontroli⁵. Prawodawca unijny uznał, że gwarantem sprawnego funkcjonowania urzędowej kontroli żywności jest jej odpowiednie finansowanie. Prawna problematyka tego zagadnienia dotyczy przede wszystkim zastosowanych przez prawodawcę instytucji prawnych oraz prawnych konsekwencji przyjętych rozwiązań.

Za podjęciem tematyki określonej w tytule artykułu przemawiają względy teoretyczne i praktyczne. Gdy chodzi o te pierwsze, podkreślić należy pomijanie aspektu finansowego przy analizowaniu problematyki urzędowej kontroli żywności. Choć instynktownie chciałoby się te zagadnienia pozostawić doktrynie prawa finansowego, nie sposób nie zauważyć, że wpływają one w sposób istotny na sytuację podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze i działających na rynku pasz, a także na efektywność i skuteczność samej ukż. Ponadto z uwagi na ich ściśle powiązanie z prawem żywnościowym, również doktryna prawa finansowego pozostawia je na uboczu swoich badań. W rezultacie problematyka ta stała się swego rodzaju ziemią niczyją, nieomawianą przez zajmujących się ani jedną, ani drugą gałęzią.

Z perspektywy praktyki analiza podstawowych zagadnień dotyczących finansowania urzędowej kontroli żywności może być przydatna na etapie administracyjnego i sądowego stosowania prawa. Pomocna może okazać się również w procesie tworzenia prawa. W szczególności z uwagi na fakt, że część norm dotyczy ustanawiania przez państwa członkowskie należności na rzecz organów ukż oraz dotyka problematyki pozafinansowych wpływów, jakie należności te mają wyrzucić na podmiotach nimi obciążanych.

Biorąc pod uwagę powyższe, celem artykułu jest próba oceny ustanowionych przez prawodawcę unijnego instrumentów prawnych dotyczących finansowania urzędowej kontroli żywności pod kątem zapewnienia przez te instrumenty jej właściwego funkcjonowania, zarówno z perspektywy regulacji krajowych, jak i praktyki.

91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz. Urz. UE L 95 z 7 kwietnia 2017 r., s.1 ze zm.), dalej jako rozporządzenie nr 2017/625. Rozporządzenie to zacznie być stosowane z dniem 14 grudnia 2019 r.

⁵ Por. motyw 32 preambuły i art. 26 rozporządzenia nr 882/2004, motyw 65 preambuły i art. 78 rozporządzenia nr 2017/625.

2. Finansowanie urzędowej kontroli żywności – uwagi ogólne

Rozdział VI rozporządzenia nr 882/2004, zatytułowany „finansowanie kontroli urzędowych”, zawiera jedynie cztery lakoniczne artykuły. Z treści motywu 32 preambuły oraz art. 26 rozporządzenia nr 882/2004, wynika, że – z dość oczywistych względów – prawodawca postrzega środki finansowe jako gwarancję prawidłowego funkcjonowania urzędowej kontroli żywności. Omawiane przepisy mają zatem na celu ustanowienie instrumentów zapewniających systemowi kontroli urzędowych względną stabilność finansową.

Prawodawca unijny pozostawił swobodę państwom członkowskim w postaci wyboru instytucji gwarantujących tę stabilność. Katalog w tym zakresie jest otwarty, ponieważ ogólne opodatkowanie i ustanowienie opłat lub należności wymienione zostały w art. 26 jedynie jako jeden ze sposobów realizacji ww. gwarancji⁶.

W rozporządzeniu nr 2017/625, które zacznie obowiązywać już od 14 grudnia 2019 r., wzrosła waga zapewnienia urzędowej kontroli żywności stabilności finansowej, a opłaty i należności zyskały rangę podstawowego instrumentu zmierzającego do jej osiągnięcia. W motywie 65 preambuły zostało wskazane, że właściwe organy powinny pobierać opłaty lub należności na pokrycie ponoszonych przez nie kosztów przy przeprowadzaniu kontroli urzędowych, aby ograniczyć zależność systemu kontroli urzędowych od finansów publicznych. Oczywiście, preambuła aktu unijnego nie ma mocy wiążącej⁷, niemniej jednak można wyczytać z niej intencję prawodawcy. Jak zatem rozumieć tę chęć ograniczenia zależności ukż od finansów publicznych?

Zauważyć należy, że nie chodzi tu o całkowite oderwanie się urzędowej kontroli żywności od władzy publicznej danego państwa członkowskiego. Prawodawca wskazuje przecież wyraźnie na obowiązki poszczególnych organów administracji publicznej w tym zakresie⁸. Co więcej, we wspomnianym motywie preambuły sam wskazuje na konieczność istnienia systemu kontroli urzędowych utrzymywanym przez każde państwo członkowskie w celu zapewnienia skutecznego nadzoru rynku w całym łańcuchu rolno-spożywczym.

Wydaje się, że kluczem do zrozumienia intencji prawodawcy jest pojawiający się w przepisach dotyczących finansowania ukż cel pokrycia jej kosztów oraz opisywana potrzeba zachowania stałego dostępu organów ukż do środków

⁶ Obowiązkowy tylko w zakresie określonym w art. 27 ust. 2 rozporządzenia nr 882/2004.

⁷ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości, dalej również jako: TS z 2 kwietnia 2009 r. w sprawie C-134/08 Hauptzollamt Bremen przeciwko J.E. Tyson Parketthandel, GmbH hanse j, ECLI:EU:C:2009:229.

⁸ Por. art. 3 pkt 3 lit. a i pkt 4 oraz art. 4 rozporządzenia nr 2017/625.

finansowych tak, by kontrole mające na celu zapewnienie przestrzegania przepisów prawa żywnościowego nie ustały na przykład pod koniec roku z uwagi na deficyt w budżecie danego państwa członkowskiego.

Prawodawca unijny uznał, że metodą na pełne pokrycie kosztów urzędowej kontroli żywności będzie nieinkorporowanie pobranych z tytułu należności kwot do budżetów państwa i bezpośrednia możliwość gospodarowania nimi przez organy ukż – w domyśle z przeznaczeniem na kolejne kontrole i inne czynności. Zamysłem jest zatem stworzenie swego rodzaju finansowego łańcucha pozwalającego na stałą aktywność organów ukż w zakresie weryfikacji przestrzegania unijnego prawa żywnościowego. Można pokusić się o stwierdzenie, że intencją prawodawcy jest częściowa odrębność organów ukż od budżetu państwa. Swego rodzaju *quasi*-autonomia pozwalająca na stałą kontrolę respektowania przepisów prawa żywnościowego powinna mieć jednak swoje ograniczenia i dopuszczać finansowanie również z budżetu państwa. Całkowite uniezależnienie systemu ukż od finansów publicznych jednocześnie uzależniłoby organy ukż od podmiotów kontrolowanych, ponieważ od ilości kontroli i przeprowadzonych innych czynności zależałaby płynność finansowa takich organów. Mogłoby to doprowadzić do wypaczeń systemu oraz zjawisk korupcyjnych⁹.

3. Instrumenty finansowania urzędowej kontroli żywności

Według art. 26 rozporządzenia nr 882/2004 zapewnienie przez państwa członkowskie środków finansowych może zostać osiągnięte wszelkimi sposobami uznanymi za właściwe, w tym poprzez ogólne opodatkowanie lub poprzez ustanowienie opłat lub należności. Treść art. 27 ust. 10 sugeruje jednak, że w przypadku, gdy państwa członkowskie zdecydowały się na ustanowienie opłat lub należności, stają się one ograniczone treścią całego art. 27 i nie mogą pobierać innych opłat niż wskazane w tym przepisie. Ogólne opodatkowanie oraz inne niż opłaty i należności instrumenty, ustanowione przez państwa członkowskie na rzecz organów ukż, podlegają natomiast przede wszystkim regulacjom krajowym.

Do konstrukcji art. 26 i 27 rozporządzenia nr 882/2004 odniósł się Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 17 marca 2016 r. w sprawie C-112/15¹⁰. Zwrócił

⁹ Por. EFLA, Workshop on the revision of Regulation (EC) 882/2004 on official controls, 2015, Wiedeń.

¹⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 marca 2016 r., C-112/15, Kødbrenchens Fællesråd, działający w imieniu Århus Slagtehus A/S, Danish Crown A.m.b.A. Oksekødsdivisionen, Hadsund Kreaturslagteri A/S, Hjalmar Nielsens Eksportslagteri A/S, Kjellerup Eksportslagteri A/S, Mogens Nielsen Kreaturslagteri A/S, Vejle Eksportslagteri A/S, przeciwko Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Fødevarestyrelsen, ECLI:EU:C:2016:185.

uwagę, że art. 26 tego aktu przewiduje zarówno wykorzystanie ogólnego opodatkowania, jak i ustanowienie opłat lub należności w celu zagwarantowania niezbędnego personelu oraz innych środków na kontrole urzędowe. Art. 27 dotyczy natomiast wyłącznie opłat oraz należności i zezwala państwu członkowskim na ich pobieranie jedynie na „pokrycie kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych”. TS uznał jednocześnie, że opłaty mogą być przeznaczone tylko na pokrycie kosztów obciążających państwa członkowskie i wynikających w rzeczywistości z prowadzenia kontroli w przedsiębiorstwach sektora spożywczego.

Powyższe ograniczenie nie sprawiło jednak, by w rozporządzeniu nr 882/2004 czy nr 2017/625 zdefiniowano pojęcie „opłaty” i „należności”. Kwestię tę pozostawiono prawodawstwu i judykaturze poszczególnych państw członkowskich. Wskazówką mogą być jednak różne wersje językowe unijnych rozporządzeń. Uwzględniając koncepcję racjonalnego prawodawcy, można przyjąć założenie, że użyte w powyższych aktach terminy są adekwatne do tych stosowanych w aktach prawnych związanych z prawem finansowym poszczególnych państw członkowskich.

Przykładowo – w języku angielskim „fees or charges” oraz polskim „opłaty lub należności” – oba pojęcia mają w istocie podobne znaczenie dotyczące finansowej rekompensaty za konkretne działania organów administracji publicznej, wykonywane w związku z ich obowiązkami określonymi prawem. Zauważyć jednak należy, że polskim prawie finansów publicznych opłata jest rodzajem należności¹¹. W rezultacie jedno określenie z tej perspektywy wydaje się zbędne.

We francuskiej wersji językowej („redevances ou taxes”) – pierwszy z terminów odnosi się również do finansowej rekompensaty, natomiast drugi związany jest z podatkiem. W tym kontekście zastanawia jednak dwukrotne odwołanie się przez prawodawcę do koncepcji podatku. Z dosłownego tłumaczenia francuskiej wersji językowej art. 26 rozporządzenia nr 882/2004 wynikałoby, że zapewnienie odpowiednich środków finansowych ma odbywać się poprzez ogólne opodatkowanie lub poprzez ustanowienie opłat lub podatku.

Zaskakująca jest również zmiana nazewnictwa tych instrumentów w języku włoskim. W tej wersji językowej rozporządzenia nr 882/2004 nazwy użytych instrumentów prawnych zastosowano podobnie, jak w wersji francuskiej („tasse o diritti”), czyli w istocie byłyby to opłata i podatek. Jednak w rozporządzeniu nr 2017/625 pojęcia te ukształtowano podobnie do wersji angielskiej czy polskiej („t a r i f f e o diritti”). Tym samym prawodawca europejski wyeliminował

¹¹ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 838/11, wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 822/11 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1616/05 na tle opłat z art. 30 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.).

potencjalną wątpliwość w tym zakresie w języku włoskim, zachowując jednocześnie stare nazewnictwo dla wersji francuskiej. Oczywiście można uznać, że to jedynie kwestia leksykalna. Jednak nie zmienia to faktu, że poszczególne wersje językowe są wskazówką do wykładni aktów unijnych. Zauważyć należy ponadto, że prawodawca unijny już raz optował za całkowitym wyeliminowaniem generalnego opodatkowania jako sposobu na finansowanie ukź¹².

4. Inne instrumenty finansowania urzędowej kontroli żywności

Pytanie brzmi, czy istnieją instrumenty, inne niż opłaty lub należności i ogólne opodatkowanie, ustanowione przez państwa członkowskie na rzecz finansowania ukź. Wszystko wskazuje na to, że tak. Jednak instrumentami tymi są przede wszystkim inne opłaty i należności.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wyraźnie podkreśla różnice pomiędzy opłatami i należnościami mającymi na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach ukź, od innych opłat i należności, które również służą jej finansowaniu, ale nie wypełniają pierwszego założenia. W wyroku z 26 lipca 2017 r., w sprawie C-519/16¹³, TS podkreślił, że art. 26 i 27 rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie nałożeniu opłaty, z której przychody nie służą konkretnie finansowaniu kontroli urzędowych, które zostały wywołane przez zobowiązanych do zapłaty tej opłaty lub są wykonywane z korzyścią dla nich. Innymi słowy – w ramach swobody w wyborze instrumentów dotyczących finansowania ukź, określonej w art. 26, państwa członkowskie mogą ustanowić należności inne niż te określone w art. 27 rozporządzenia nr 882/2004 (nieprzeznaczone na pokrycie kosztów w ramach kontroli urzędowych).

Z powyższego orzeczenia TS można wyinterpretować przesłanki odróżniające należność ustanowioną na podstawie art. 27 rozporządzenia nr 882/2004 od innej, ustanowionej na podstawie zasady ogólnej z art. 26. Są to: zdarzenie inicjujące obowiązek uiszczenia opłaty, cel opłaty, przeznaczenie wpływów z tej opłaty, a także istnienie bądź nieistnienie związku między opłatą a wydatkami (kosztami) organu ukź¹⁴.

¹² Zob. BLL, Revision of Regulation (EC) No. 882/2004 (Officials Control Regulation) (Draft of 6.5.13, COM (2013) 265 final), EFLA, Workshop on the revision...

¹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 lipca 2017 r., C-519/16, Superfoz – Supermercados Lda przeciwko Fazenda Pública, ECLI:EU:C:2017:601.

¹⁴ Zob. A. Serlikowska, *Glosa do wyroku TS z dnia 26 lipca 2017 r. – Możliwość ustanowienia przez państwo członkowskie opłaty pozbawionej celu pokrycia kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 8, s. 33–37.

Zatem by uniknąć wątpliwości w zakresie stosowanych przez państwa członkowskie instrumentów, powinno mówić się o „opłatach lub należnościach mających na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych” (art. 27 rozporządzenia nr 882/2004)¹⁵ oraz opłatach służących ogólnemu finansowaniu ukł (art. 26). Rozporządzenie nr 2017/625 nie eliminuje opisanego dualizmu, nadal dopuszczając ogólne finansowanie (art. 78) oraz szczegółowe opłaty i należności¹⁶.

Omawiany cel „pokrycia kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych” zgodnie z orzecznictwem TS powinien być interpretowany wąsko. Jego realizacja ma miejsce tylko w przypadku, gdy przychody z danej należności służą konkretnie finansowaniu kontroli urzędowych wywołanych przez zobowiązanych do zapłaty lub wykonywanych z korzyścią dla nich¹⁷. Tak ujęta wykładnia art. 27 zakłada istnienie związku przyczynowego pomiędzy opłatą a realizacją przychodów z niej pochodzących. W tym kontekście pokrycie kosztów poniesionych w ramach ukł może mieć charakter zarówno następczy (opłacane są po czynności wywołanej przez zobowiązanego), jak i uprzedni (opłacane są przed taką czynnością). Co do następczego ponoszenia kosztów zastanawia, jak zbadać dalsze przeznaczenie takiej kwoty, gdy większość państw członkowskich inkorporuje te kwoty do budżetu państwa¹⁸.

Ponadto zastanawiające jest sformułowanie TS, że przychody z opłaty w rozumieniu art. 27 rozporządzenia nr 882/2004 mogą służyć finansowaniu kontroli urzędowych „wykonywanych z korzyścią dla zobowiązanych z tytułu

¹⁵ W art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004, prawodawca użył jeszcze sformułowania „opłaty pobrane do celów kontroli urzędowych”, jednak nie oddaje ono istoty tych opłat, podkreślonej w orzecznictwie TS.

¹⁶ W zależności od przepisu prawodawca odwołuje się do „opłat lub należności za kontrole urzędowe” (art. 79 ust. 1 rozporządzenia 2017/625), „opłat lub należności w celu odzyskania (ponoszonych przez właściwe organy) kosztów” (art. 79 ust. 2), czy wreszcie „opłat lub należności w celu pokrycia kosztów kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych” (art. 80). Typy opłat lub należności podlegających regulacjom rozdziału VI dotyczącego finansowania ukł są zatem określone przez prawodawcę unijnego w rozporządzeniu nr 2017/625 szerzej niż w rozporządzeniu nr 882/2004. Jednocześnie jednak wciąż dopuszczalne będzie ustanawianie zarówno instrumentów służących ogólnemu finansowaniu jak i opłat lub należności mających na celu pokrycie kosztów ukł.

¹⁷ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 lipca 2017 r., C-519/16.

¹⁸ Zob. Food Chain Evaluation Consortium (FCEC) European Commission Directorate General for Health and Consumers, Study on fees or charges collected by the Member States to cover the costs occasioned by official controls, Final Report Part One: Main Study and Conclusions, Bruksela 2009, online: <http://www.ceasc.com/Images/Content/2386%20final%20report.pdf>, [dostęp: 27.08.2018], s. 18–19 i 30–31, Post Consultation Update – March 2014, Proposal for a new Regulation of the European Parliament and of the Council on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health, plant reproductive material, plant protection products to replace Regulation (EC) No 882/2004, s. 3.

tej opłaty”. Przedmiotową przesłankę należy interpretować w kontekście przejrzystości opłat i innych należności. W orzeczeniu TS w sprawie C-270/07¹⁹ zwrócił uwagę, że regulacje dotyczące kontroli urzędowych przyjęto, aby walczyć z zakłóceniami konkurencji. Normy te mają odnosić się do różnych elementów branych pod uwagę przy ustalaniu opłat przeznaczonych na pokrycie kosztów kontroli urzędowych. W opinii TS przejrzystość takich instrumentów polega na skonstruowaniu ich w sposób umożliwiający ponoszącemu opłatę poznanie jej struktury oraz składników w sposób jasny i szczegółowy. Celem takiej regulacji jest możliwość porównania przez tego „dłużnika” jego składających się na opłatę kosztów z kosztami podnoszonymi przez inne podmioty gospodarcze oraz dokonania optymalizacji funkcjonowania swojej działalności z zamiarem ich zaoszczędzenia²⁰. Innymi słowy, należność ma w pewien sposób motywować podmioty, na które została nałożona, do przestrzegania przez nie standardów w zakresie żywności tak, by mogły one optymalizować swoją aktywność w łańcuchu rolno-spożywczym i – przez przestrzeganie norm prawa żywnościowego – zmniejszyć koszty przeprowadzanych u nich kontroli.

5. Zasady ustanawiania opłat i należności mających na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach urzędowej kontroli żywności

Opisana wyżej przejrzystość opłat lub należności mających na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach ukz to jedna z dyrektyw postępowania, jakimi powinny kierować się państwa członkowskie w procesie ustanawiania tych instrumentów. Możliwość optymalizowania kosztów składających się na wymiar opłaty to nie jedyny jej aspekt. Art. 27 ust. 12 rozporządzenia nr 882/2004 nakłada na państwa członkowskie obowiązek podawania do publicznej wiadomości oraz do wiadomości Komisji Europejskiej metod obliczania opłat. W wyniku reformy ukz, do rozdziału VI rozporządzenia nr 2017/625 dotyczącego jej finansowania, wprowadzono art. 85 zatytułowany „Przejrzystość”. Przepis ten będzie wymagał od państw członkowskich, aby zapewniały wysoki poziom przejrzystości w odniesieniu do: 1) metod i danych wykorzystanych do ustalenia wysokości opłat lub należności, 2) kwot stosowanych w odniesieniu do każdej kategorii podmiotów i do każdej kategorii kontroli urzędowych lub innych czynności

¹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 marca 2009 r., C-270/07, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, ECLI:EU:C:2009:168. Sprawa dotyczyła dyrektywy poprzedzającej rozporządzenie nr 882/2004. Trybunał orzekł jednak już w momencie obowiązywania rozporządzenia.

²⁰ Ibidem.

urzędowych, 3) zestawienia kosztów wynikających z kontroli urzędowych oraz 4) organów lub jednostek odpowiedzialnych za pobieranie opłat lub należności.

Przejrzystość to nie jedyna dyrektywa nakładana przez prawodawcę unijnego na państwa członkowskie w przypadku wyboru przez nie ścieżki finansowania ukź w drodze ustanawiania należności mających na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach ukź. Art. 27 rozporządzenia nr 882/2004 zawiera regulacje o charakterze generalnym, które można określić mianem zasad²¹. Co więcej, sam prawodawca do omawianego już art. 26 dodał tytuł „zasada ogólna”, niejako prowokując do odszukania pozostałych dyrektyw dotyczących tej kwestii.

Wydaje się, że warto w tym kontekście wyróżnić zasadę nagradzania podmiotów za zachowanie zgodne z prawem żywnościowym. W art. 27 ust. 6 rozporządzenia nr 882/2004 prawodawca nie tyle wskazał, co założył, że w świetle poziomu zgodności wykazanego w trakcie kontroli urzędowych u danych podmiotów, dalsze kontrole są przeprowadzane u nich ze zmniejszoną częstotliwością. W dodatku państwa członkowskie mogą w takim przypadku ustalić opłatę w zakresie ukź poniżej stawek minimalnych określonych rozporządzeniem²². Kwestia ta akcentowana jest wyraźnie w preambule do nowego rozporządzenia dotyczącego ukź (2017/625). Zgodnie z motywem 66 opłaty i należności należy obliczać w sposób nagradzający podmioty ze stałą pozytywną historią zgodności z prawodawstwem Unii dotyczącym łańcucha rolno-spożywczego. W art. 79 ust. 3 lit. d wskazano natomiast kategorie należności, których kwota może zostać przez państwa członkowskie w obiektywny i niedyskryminacyjny sposób zmniejszona w oparciu o kryterium historii zgodności potwierdzonej kontrolami urzędowymi.

Uwagę zwraca również dyrektywa wskazana w art. 27 ust. 4 lit. a rozporządzenia nr 882/2004, zgodnie z którą pobrane do celów ukź należności nie są wyższe od kosztów poniesionych przez odpowiedzialne właściwe organy²³. Kwestię tę doprecyzowano w art. 82 rozporządzenia nr 2017/625. Wskazano, że w przypadku obliczeń na podstawie faktycznych kosztów poszczególnych kontroli urzędowych opłaty lub należności nie mogą przekraczać faktycznych kosztów takiej jednostkowej kontroli. Natomiast w sytuacji stosowania staw-

²¹ Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92, P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. XII, Warszawa 2017, s. 44–45, L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin*” 2013, nr 1, s. 81–82.

²² Por. art. 27 ust. 6 rozporządzenia nr 882/2004.

²³ Jednocześnie zauważyć należy, że prawodawca dopuścił również ustalanie opłat według stawki ryczałtowej lub stawki określonej w rozporządzeniu – zob. art. 27 ust. 4 lit. b rozporządzenia nr 882/2004.

ki ryczałtowej nie mogą one przekraczać całkowitych kosztów poniesionych w związku z kontrolami przeprowadzanymi w danym okresie referencyjnym. Biorąc pod uwagę powyższe, wydaje się, że można sformułować zasadę adekwatności sprowadzającą się do stwierdzenia, że opłaty lub należności muszą odpowiadać kosztom poniesionym przez organy ukź w ramach dokonanych przez nie względem podmiotu obciążanego czynności.

Zauważyć należy również zasadę bezzwrotności należności, wyrażoną w art. 27 ust. 9 rozporządzenia nr 882/2004, a już wkrótce przez art. 82 ust. 2 rozporządzenia nr 2017/625. Zgodnie z tymi przepisami opłaty nie powinny być bezpośrednio lub pośrednio zwracane, chyba że zostały pobrane nienależnie. Nie ulega również wątpliwości, że w kontekście finansowania ukź szczególnie znaczenie ma jedna z podstawowych zasad ukź, tj. zasada proporcjonalności. Opłaty i należności powinny być zatem powiązane z wykryciem naruszenia oraz jego charakterem.

6. Finansowanie urzędowej kontroli żywności w praktyce państw członkowskich

Trzy lata po wejściu w życie rozporządzenia nr 882/2004 na zlecenie Komisji Europejskiej przeprowadzono badania mające na celu sprawdzenie, jak funkcjonuje mechanizm ustalania opłat i należności w celu pokrycia kosztów poniesionych w ramach ukź²⁴. Wykazały one, że na 27 państwach członkowskich²⁵ w przypadku czternastu (w tym Włoch, Słowacji i Wielkiej Brytanii) nie pokrywają one kosztów ukź, w sześciu państwach (w tym Francji i Niemczech) – jest to możliwe w zakresie niektórych czynności kontrolnych bądź w danych regionach objętych kontrolą, natomiast w siedmiu (w tym Polski), wystarczają one na pokrycie kosztów ukź²⁶.

Ponadto według tych samych badań pobrane na skutek tych instrumentów kwoty inkorporowane były do budżetów państw członkowskich – w całości w przypadku jedenastu krajów (w tym Francji i Słowacji), a w części w przypadku siedmiu krajów (w tym Niemiec, Włoch, Polski), wobec czego nie jest możliwe realne stwierdzenie na co następnie kwoty te zostaną przeznaczone. Jedynie 9 państw członkowskich wyodrębniało tak uzyskane pieniądze na specjalne rachunki i przeznaczało je na pokrycie kosztów ukź²⁷.

²⁴ Por. art. 65 rozporządzenia nr 882/2004, FCEC, Study on fees or charges..., s. 1.

²⁵ Chorwacja weszła do UE 4 lata po sporządzeniu raportu.

²⁶ Należy mieć na uwadze, że badania w dużej mierze oparto na metodzie ankietowej.

²⁷ FCEC, Study on fees or charges..., s. 19.

W raporcie podsumowującym powyższe analizy zwrócono uwagę na niejasność opłat i należności oraz okoliczność, że kwoty opłat nie pokrywają rzeczywistych kosztów kontroli²⁸. Ponadto podniesiono, że w przeciwieństwie do oczekiwań prawodawcy unijnego wyrażonych w rozporządzeniu nr 882/2004, w większości państw członkowskich w sprawy dotyczące ukłz zaangażowanych zostało więcej organów niż jeden, a sam system postrzegany jest jako mocno zdecentralizowany²⁹.

W Polsce opłaty i – trzymając się nomenklatury prawa krajowego – inne należności nakładane są przez pięć organów ukłz: Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Handlową, Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa³⁰. W piętnastu aktach regulujących zakres działania tych organów, znalazło się około 40 różnych instrumentów finansowych nakładanych na podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze lub działające na rynku pasz. Wśród instrumentów tych trudno znaleźć takie, które są całościowo uregulowane. Brakuje określenia trybu, w jakim powinny być nakładane³¹, terminu zapłaty³² czy też stawek kwotowych bądź sposobu ich wyliczania³³. Wątpliwości budzi również kwestia kwalifikacji, które z instrumentów mają na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach ukłz i podlegają zasadom określonym w art. 27 rozporządzenia nr 882/2004, a które jedynie regulacjom krajowym. Wszystkie stanowią dochód budżetu państwa, jednocześnie jedynie część z nich, dotycząca przede wszystkim wykrytych w toku kontroli nieprawidłowości³⁴, posiada walor

²⁸ GHK ADAS, Preparatory work to support the impact assessment on reviewing the rules on the financing of official controls, A final report to DG SANCO, Bruksela 2011, s. 13, online: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/official_controls/docs/ghk_study_en.pdf [dostęp: 28.08.2018].

²⁹ FCEC, Study on fees or charges...s. E2.

³⁰ Zob. P. Wojciechowski, *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 1, s. 49–65.

³¹ Zob. art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1557), Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 838/11, CBOSA, dotyczący ustalania wysokości opłaty za nadzór nad ubojem zwierząt rzeźnych.

³² Zob. opłata za przeprowadzenie granicznej kontroli fitosanitarnej z art. 32 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2138 ze zm.).

³³ Zob. należność pieniężna stanowiąca zwrot kosztów dokumentacji, badań lub dowodów naukowych niezbędnych do przygotowania wstępnego sprawozdania odnośnie do nowej żywności wprowadzanej do obrotu w zakresie określonym przepisami rozporządzenia nr 258/97 z art. 92 ust. 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1541 ze zm.).

³⁴ Zob. opłata za czynności przeprowadzone w ramach kontroli, jeżeli stwierdzono, że artykuły rolno-spożywcze nie odpowiadają wymaganiom w zakresie jakości handlowej z art. 39 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2164 ze zm.).

„przejrzystości” i zapewnia możliwość ewentualnej optymalizacji ponoszonych z tego tytułu kosztów przez kontrolowanych.

Jak wskazała Niemiecka Federacja Prawa Żywnościowego i Nauk Żywnościowych³⁵, zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, za konieczne należy uznać ustandaryzowanie regulacji dotyczących finansowania ukż na poziomie UE tak, by zagwarantować wysoką jakość tych kontroli. Jednak sposób tego finansowania musi jednocześnie uwzględniać sytuację i strukturę organów ukż w poszczególnych państwach członkowskich³⁶.

Nie sposób nie zauważyć, że struktura organów ma wpływ na koszty ponoszone przez organy ukż w poszczególnych państwach członkowskich. Trudno wyobrazić sobie regulację, która jest w stanie uwzględnić znaczne różnice związane z kosztami funkcjonowania ukż w różnych krajach, chociażby w zakresie wynagrodzeń ich pracowników. Różnice wydają się zbyt wielkie. Przykładowo, w niektórych państwach członkowskich (Holandia, Francja, UK) podjęto decyzję o finansowej racjonalizacji służb weterynaryjnych. Polega ona na korzystaniu przez państwo z usług weterynarzy na kontraktach, którzy przeprowadzają kontrole żywności w ramach swojej dodatkowej działalności i nie są zatrudnieni jako urzędnicy państwowi, członkowie służby cywilnej³⁷. W ten sposób państwo oszczędza na kosztach zatrudnienia, a otrzymaną kwotę przeznacza na kolejne kontrole. Jednocześnie zauważyć należy, że w Polsce wynagrodzenie pracowników organów ukż, nawet na etatach, oceniane jest jako niewystarczające do wykonywania ich zadań³⁸.

Problematyczna jest również kwestia obliczania należności tak, by nie były one wyższe od kosztów poniesionych przez właściwe organy w ramach konkretnych działań kontrolnych. Zauważyć należy, że precyzyjność określonych rozporządzeniami nr 882/2004 i 2017/625 wliczeń jest jedynie pozorna. Umowność przedmiotowych norm podkreślał już wielokrotnie Trybunał Sprawiedliwości, powielając opinię ugruntowaną jeszcze na gruncie dyrektywy Rady nr 85/73/EWG, poprzedzającej rozporządzenie nr 882/2004, że z natury opłaty ryczałtowej wynika, że raz przekracza ona aktualny koszt działań, które ma finansować, innym razem jest natomiast niższa niż rzeczywiste koszty³⁹.

³⁵ Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL)

³⁶ Por. BLL, Revision of Regulation (EC) No. 882/2004 (Officials Control Regulation) (Draft of 6.5.13, COM (2013) 265 final).

³⁷ Por. FCEC, Study on fees or charges..., s. E2 i 12.

³⁸ Por. Opinia Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej do projektu ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, sierpień 2008 r., P. Szewiola, *Nie będzie komu walczyć z pomorem. Weterynarze odejdą, jeśli nie dostaną podwyżek*, „Gazeta Prawna” 21.02.2018 r.

³⁹ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 30 maja 2002 r., sprawy połączone C-284/00 i C-288/00, Stratmann GmbH und Co. KG and Landrätin des Kreises Wesel (C-284/00), and between Fleischversorgung Neuss GmbH und Co. KG and Landrat des Kreises Neuss (C-288/00),

Obliczenia dotyczące faktycznych kosztów poszczególnych kontroli również noszą znamiona pewnej pozorności, ponieważ w praktyce obliczanie np. kosztów tuszu do drukarki zużytego na potrzeby wydruku konkretnego protokołu kontroli, paliwa za dojazd na miejsce kontroli czy wynagrodzeń pracowników, którzy jednego dnia mogą rozpocząć i kontynuować kilka kontroli u różnych podmiotów, musi podlegać pewnym zaokrągleniom i uogólnieniom⁴⁰. Nie ulega jednak wątpliwości, że im precyzyjniejsze wyliczenia, tym większe zaufanie podmiotów obciążanych tymi instrumentami do organów je nakładających.

7. Podsumowanie

Prawodawca unijny zarówno w rozporządzeniu nr 882/2004, jak i rozporządzeniu nr 2017/625 nie zdefiniował podstawowych pojęć związanych z tą problematyką. Ukształtował normy w sposób bardzo ogólny i pozostawił państwom członkowskim znaczny margines swobody. Swoboda ta nie została wykorzystana przez poszczególnych prawodawców krajowych właściwie. W rezultacie przepisy wprowadzone po to, by zapewnić urzędowej kontroli żywności odpowiednie finansowanie nie wypełniły swojego podstawowego celu. Opłaty i należności ustanowione przez państwa członkowskie w większości przypadków nie pokrywają kosztów poniesionych w ramach urzędowych kontroli.

Podkreślić należy newralgiczność regulowania kwestii finansowych w unijnych rozporządzeniach. W istocie można postrzegać to jako ingerencję prawodawcy unijnego w budżety państw członkowskich, na które UE co do zasady nie ma wpływu.⁴¹ Tym samym pozostawienia znacznej swobody w kształtowaniu norm dotyczących finansowania urzędowej kontroli żywności nie można oceniać negatywnie. Bez wątpienia krytycznie ocenić można natomiast działalność prawotwórczą państw członkowskich w zakresie, w którym nie zrealizowała ona celu unijnej regulacji.

Oparcie systemu⁴² finansowania ukł na instrumentach niejasnych, budzących wątpliwości i kształtowanych w sposób dowolny wpływa na obniżenia zaufania podmiotów do organów przeprowadzających kontrolę. Zachęca również do

ECLI:EU:C:2002:315, pkt 52, a także wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 marca 2009 r., C-270/07, Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 lipca 2011 r., C-523/09.

⁴⁰ Por. art. 81 lit. a i c rozporządzenia nr 2017/625.

⁴¹ Poza kompetencjami wyłącznymi w zakresie polityki pieniężnej dla krajów strefy euro – por. podział kompetencji w UE, online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020> [dostęp: 29.05.2018].

⁴² Pojęcie systemu w odniesieniu do finansowania urzędowej kontroli żywności czy opłat i należności jest stosowane umownie na potrzeby wyodrębnienia pewnej grupy norm. Nie przesądza zaś o charakterze systemowym łączących je relacji.

zachowań zmierzających do uniknięcia konsekwencji wynikających z takich kontroli⁴³. W rezultacie prowadzi do przesunięcia zasadniczego celu urzędowej kontroli żywności z ochrony dóbr, na których powinno zależeć wszystkim podmiotom, na unikanie nadmiernych obciążeń ze strony państwa.

FROM THE LEGAL ISSUES OF FINANCING OFFICIAL CONTROLS OF FOODSTUFFS

Summary

The purpose of these deliberations is an attempt to answer the question of whether the legal instruments concerning the financing of statutory food controls ensure proper functioning of this form of supervision. In particular, the functioning of the system of fees in various EU Member States has been analysed. It has been found out that despite the fact that the EU legislator has regulated the system of financing official controls of foodstuffs, most national regulations do not provide sufficiently for the proper functioning of the control system, and do not ensure that all costs incurred are recovered. Moreover, the unclear criteria according to which the financing system operates reduces confidence in public administration bodies.

SULLE QUESTIONI GIURIDICHE LEGATE AL FINANZIAMENTO DEL CONTROLLO UFFICIALE DEGLI ALIMENTI

Riassunto

L'obiettivo delle considerazioni è di rispondere alla domanda se gli strumenti giuridici relativi al finanziamento del controllo ufficiale degli alimenti svolto da parte degli organi dello Stato riescano a garantire il suo corretto svolgimento. L'autrice ha fornito una descrizione generale del funzionamento del sistema di pagamenti in vari Stati membri dell'UE. Nella parte conclusiva, ha affermato che, benché il legislatore dell'UE abbia disciplinato il sistema di finanziamento dei controlli ufficiali degli alimenti nazionali, nella maggior parte dei casi le regolazioni non garantiscono la copertura di tutti i costi delle attività di controllo svolte. Inoltre, il loro finanziamento in base a criteri vaghi porta ad abbassare il livello di fiducia nelle amministrazioni pubbliche.

⁴³ Co nie jest tożsame z przestrzeganiem przepisów prawa żywnościowego.

MIGUEL ANTONIO BALBER PÉREZ
MARITZA DE LA CARIDAD McCORMACK BEQUER

orcid: 0000-0002-0746-134X

Retos actuales de la calidad en el Derecho Agrario frente a la Globalización; su incidencia en Cuba

1. ¿Cómo viviríamos sin una mínima exigencia del cumplimiento de los requisitos para que la utilización de los productos agrarios o sus derivados, frescos o industrializados, nos eleve la calidad de vida? ¿Cuánto faltaría desde el prisma jurídico u objetivo, para lograr alcanzar estándares superiores de convivencia en nuestros semejantes o, simplemente, preservar solo el predio rústico?

Para dar respuesta a nuestras interrogantes debemos analizar en primer lugar qué es la Agrariedad, definida por Carroza como

... el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas o de los recursos naturales, y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales destinados al consumo directo, sea como tales o bien previa una o múltiples transformaciones¹, ... partiendo del enunciado de los profesores platenses Carrera y Ringuet, lo que significó un paso decisivo hacia la construcción de una teoría general de nuestro derecho².

Tanto Carroza, Zeledón, Brebbia, Massart y otros autores, refirieron diversas temáticas de nuestra “*bella materia*” y debe tenerse en cuenta lo escrito por ellos para adicionar una de las ideas de nuestro trabajo: la calidad de lo obtenido en el *ager*; pues ésta es el resultado final, lo que se ve, lo que se palpa, condición para el cómo, en qué y el para qué de su uso, catalizador del espíritu en sí y finalidad

¹ A. Carroza, R. Zeledón Zeledón, *Teoría General e Institutos de derecho agrario*, Buenos Aires 1990, p. 64.

² F.P. Brebbia, *Consideraciones en torno al objeto y contenido del Derecho Agrario*, edición digital, s/e, s/p, s/f, p.3.

del producto agrario, reflejo, efecto o consecuencia del precitado ciclo biológico y por qué no, la cualidad de donde nace todo: la *terra*.

Otro elemento significativo está dado en el análisis de los contratos agrarios, en lo que respecta a la evidente importancia del conjunto de características o propiedades en los mismos, referidas a las cláusulas relativas a la calidad, siendo „... verdaderamente indispensable que el contrato se preste a ser utilizado para dar vida a una empresa agraria (o para gestionarla)...”³, pues su incumplimiento puede generar daños y perjuicios, materiales e inmateriales, incidiendo en la economía, de la persona natural o jurídica y en el mercado mismo.

“...tanto los frutos como los productos alimenticios y los alimentos deben brindar seguridad a los consumidores. Los mismos deben tener como propiedades: la inocuidad, la genuinidad, la legitimidad”, teniendo su fundamento en el principio de seguridad alimentaria, garantía de que los alimentos suministrados sean inocuos, física y económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes del hombre⁴.

Este es el aspecto desde el punto de vista del consumo humano, pero es válido y se traslada en todas sus partes para los demás productos utilizados en el quehacer del hombre, en los disimiles aspectos que inciden en su desarrollo y sobrevivencia (o supervivencia) en la faz de la tierra.

Al decir de Sanz Jarque,

... el Derecho Agrario ... encierra en sí, por naturaleza, una profunda fuerza renovadora y creadora, causal, no abstracta, y especial, al servicio de la justicia y de las necesidades humanas especiales y muy particulares de los hombres... objetivo final ... la alimentación suficiente en cantidad y calidad para todos ...⁵.

De igual forma la situación de “lo agrario” en nuestro planeta es altamente afectada por los impredecibles y constantes cambios climáticos, amén de la mano del hombre, irreversiblemente destructiva en los incontables casos que a diario vemos “*in situ*”, o por las televisoras y prensas escritas, nacionales e internacionales, y constructivas, en las honrosas excepciones, comparativamente, casi inexistentes.

2. La Globalización es la

acción de considerar un asunto como una totalidad constituida por el conjunto de sus elementos, partes o aspectos ... método didáctico que consiste en presentar una

³ A. Massart, *Síntesis de Derecho Agrario*, Tercera edición ampliada, Pisa 2001, p.110.

⁴ M.A. Victoria, *Derecho agrario de la calidad en la producción agroalimentaria para el MERCOSUR*. Santa Fe 2000, p. 13.

⁵ J.J. San Jarque, *Derecho Agrario, General y Autonómico*, Volumen I, Madrid 1985, p. 3.

materia como una totalidad para facilitar la comprensión de los elementos o partes que la integran⁶.

... la globalización económica utiliza el término de la seguridad alimentaria pero con una visión mercantil referida a la garantía de los productos agroalimentarios con buena calidad, con garantía de origen...⁷.

Desde una «posición pesimista», la globalización no conducirá a la instauración de una sociedad mundial más uniforme y más justa, sino a un caos total; puede acarrear una fragmentación económica, social y política. La evolución hacia la globalización conduce a crecientes desigualdades internacionales, precisamente lo contrario de lo que se pretende con la misma. Desigualdades atinentes al desarrollo económico que acarrear desigualdades sociales. Los países en desarrollo son tomadores de precios con barreras arancelarias, hay proteccionismo, y deben cumplir con normas y acuerdos internacionales⁸.

El concepto de mundialización o globalización ha sido ampliamente utilizado en los debates académicos y políticos del último decenio, pero sus acepciones distan de ser uniformes ... creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en los de carácter regional, nacional y local... carácter multidimensional de la globalización... dimensiones económicas son muy destacadas, evolucionan concomitantemente a procesos no económicos, que tienen su propia dinámica y cuyo desarrollo, por ende, no obedece a un determinismo económico... tensión que se crea entre las diferentes dimensiones es un elemento central del proceso,

tema discutido en el vigesimonoveno período de sesiones de la CEPAL realizado en Brasilia, Brasil del 6 al 10 de mayo de 2002⁹.

En dicha sesión se debatió sobre el terreno económico, pero, sobre todo, en el sentido más amplio del término; el actual proceso de globalización es incompleto y asimétrico y se caracteriza por un importante déficit en materia de gobernabilidad. La dinámica del proceso de globalización está determinada, en gran medida, por el carácter desigual de los actores participantes.

Por otra parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos, al disponer en su artículo 25 apartado 1 „... Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...” y en su artículo 3 entre los derechos considerados

⁶ Larousse *Gran Diccionario Usual de la Lengua Española* 1999, p. 801.

⁷ R. Zeledón Zeledón, *Discurso académico*, en: M.A. Victoria (compilada por), *Memorias del X Congreso Americano de Derecho Agrario*, Santiago del Estero 2017, p. 45.

⁸ M.A. Victoria, *Comercio justo agrícola en el marco de la responsabilidad social empresarial*, en: L.A.F Facciano (coord.), *Derecho Agrario*, Rosario, Santa Fe 2006, p. 310.

⁹ Globalización y Desarrollo, Naciones Unidas, CEPAL 2002, Biblioteca digital de la Biblioteca Central del Ministerio de la Agricultura, p. 2.

*básicos está la seguridad*¹⁰, perpetúa la ancestral necesidad del derecho a una vida plena con los elementales requisitos para considerarse digna de nuestra especie humana.

Defender solamente Seguridad, es matar a la Justicia; y sólo pensar en Justicia puede lesionar la Seguridad y la Legalidad. La necesidad de conjugación de la Seguridad jurídica y de la Justicia como valores superiores del Ordenamiento jurídico y jerárquicamente diferentes, reclama concebir el Derecho como un fenómeno integral espacial-temporal, formado por normas, principios, valores e instituciones; como un sistema científicamente elaborado y aplicado, de manera tal que permita a través de la Seguridad alcanzar la Justicia¹¹.

El cumplimiento y exigencia de las normas que rigen el proceso productivo, y de los requisitos esenciales para que un producto agrario sea razonado y sanamente empleado sin perjuicio de la salud, deriva la seguridad jurídica, con el desarrollo efectivo del gran espectro de actividades esencialísimas para nuestra existencia, y para el final disfrutar de la justicia de manera global, que es la paz, por su alcance, igualdad, plenitud y equidad, al eximirlo de conflictos o litigios, judiciales o extrajudiciales, haciendo efectivos finalmente, estos preceptos.

La Agenda de desarrollo sostenible propuesta por la Asamblea General de la ONU, relativa al desarrollo sostenible y los problemas fundamentales que afectan a la población mundial a erradicar para el año 2030, requiere de la colaboración de todos los países del mundo, elaborando estrategias comprometidas en la consecución de los fines propuestos por dicha Agenda. Incluye materias como agricultura sostenible, pleno empleo, problemas relativos a la seguridad alimentaria, el libre acceso a la salud pública gratuita y a la educación básica, entre otras cuestiones.

De igual manera el Arreglo de Madrid relativo a la represión de las indicaciones de procedencia falsas o engañosas en los productos del 14 de abril de 1891 y de acuerdo a Acta revisada en Washington el 2 de junio de 1911, en La Haya el 6 de noviembre de 1925, en Londres el 2 de junio de 1934 y en Lisboa el 31 de octubre de 1958, con Acta Adicional de Estocolmo del 14 de julio de 1967 establece en su artículo primero:

¹⁰ Declaración Universal de los Derechos del Hombre aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Lake Success, 1949. (número de ventas: 1949.1.3. USA).

¹¹ M. Prieto Valdés, “*La Seguridad jurídica*”, Conferencia realizada en el módulo Derecho Constitucional de la Maestría de Derecho Agrario, Universidad de La Habana 2015, p. 3.

Todos los productos que lleven una indicación falsa o engañosa en virtud de la cual resulten indicados directa o indirectamente, como país o como lugar de origen alguno de los países a los cuales se aplica el presente Arreglo, o un lugar situado en alguno de ellos, serán embargados al ser importados en cada uno de los dichos países¹².

Es de significar que las relaciones mercantiles son relaciones entre las personas mediadas por los bienes y servicios que estas producen o poseen, y tienen lugar en un contexto influenciado sobre ellas de diferentes formas. El acto de intercambio mercantil no es “puro”, puede y de hecho suele estar contaminado, no solo por las contingencias y los criterios, sino a menudo por el engaño, como referimos en el párrafo anterior, pero también mayor precio del que correspondería, menos cantidad, *menor calidad*, entre otros aspectos, dado por la especulación, la desinformación, por los precios monopólicos, por precios regulados en función de propósitos sociales, entre otros.

La certificación de la calidad de los productos agrarios naturales o industrializados requiere emisión por las autoridades competentes, obligatoriamente, de la fidelidad que los requisitos para su utilización, en cualquiera de sus modalidades o variantes, corresponden con los parámetros que en su etiquetado deben exhibirse.

En la actualidad, existen casos como el del Perú donde los productos alimenticios en diferentes mercados no contienen etiqueta o certificación con la información de su composición, o las letras apenas legibles por el tamaño o tipo de las mismas, y el pronunciamiento de la población al respecto es de total inconformidad, llegando las reclamaciones a las altas instancias del gobierno, donde se discuten medidas legales para resolver esta delicada situación.

Hay dos fenómenos indiscutibles en las sociedades humanas, uno es precisamente el consumo. Todas las sociedades son “de consumo”, solo que no necesariamente víctimas del consumismo; el otro es la comunicación, todas las sociedades tienen entre sus actividades fundamentales e indispensables la comunicación, existiendo innumerables ejemplos donde el irrefrenable afán de lucro, la publicidad comercial para hacer necesitar al ser humano lo que no le hace falta realmente, o incluso aquello que daña su salud física y mental, es hoy una actividad lucrativa cada vez más especializada, influyente, y no solo en el terreno comercial, sino también y muy especialmente en la psicología y la salud misma de las personas,

.... evidenciando como los mensajes publicitarios condicionan profundamente el concepto que el consumidor retiene como “de calidad”, y también inciden sobre su mismo “gusto”.¹³

¹² Base de datos de la OMPI de textos legislativos de propiedad intelectual, edición digital, p.1.

¹³ A. Massart, *El objeto del Derecho Agrario. Reflexiones actuales sobre su dogmática*, relación presentada al VI Congreso Mundial de Derecho Agrario de la UMAU, Almería, España, 11–15 de abril de 2000, en: *Síntesis de Derecho Agrario*, ob.cit. p. 202.

En Cuba se ha consagrado como un derecho fundamental de los ciudadanos, el disfrutar de una alimentación sana, una nutrición adecuada, consumir alimentos inocuos, aptos para el consumo y, por consiguiente, de una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, en correspondencia con la atención del Estado a la protección de la salud de la población.

Así vemos como la Constitución de la República de Cuba, de fecha 24 de febrero de 1976¹⁴ establece en su artículo 9:

el Estado realiza la voluntad del pueblo trabajador... y entre otros derechos se recogen:
– que no haya hombre o mujer, en condiciones de trabajar, que no tenga oportunidad de obtener un empleo con el cual pueda contribuir a los fines de la sociedad y a la satisfacción de sus propias necesidades;
– que no haya niño que no tenga escuela, alimentación y vestido,...

De igual forma en el documento relativo a la “Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y social del Partido y la Revolución para el periodo 2016–2021, aprobados en el VI Congreso del Partido en abril de 2016 y por la Asamblea Nacional del Poder Popular en julio de 2016”¹⁵, se expresa:

Priorizar y continuar avanzando en el logro del ciclo completo de producción mediante los encadenamientos productivos entre organizaciones que desarrollan actividades productivas, de servicios y de ciencia, tecnología e innovación, incluidas las universidades, que garanticen el desarrollo rápido y eficaz de nuevos productos y servicios, con estándares de calidad apropiados, que incorporen los resultados de la investigación científica e innovación tecnológica, e integren la gestión de comercialización interna y externa.

Es así que el Ministerio de la Agricultura se constituye como el rector de la política agraria en nuestro país, a tenor del Decreto Ley N.º 329: De la misión del Ministerio de la Agricultura, de 5 de mayo de 2015¹⁶, donde establece en su artículo ÚNICO:

tiene la misión de proponer, y una vez aprobada, dirigir, ejecutar y controlar la política del Estado y del Gobierno sobre el uso, tenencia y explotación sostenible y sustentable

¹⁴ Constitución de la República de Cuba, aprobada el 24 de febrero de 1976; última actualización publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba en su Edición Extraordinaria N.º 3, de fecha 31 de enero de 2003, p. 9.

¹⁵ Documento programático que avizora el futuro del país, analizado y aprobado en el referido Congreso del Partido y socializado en la Asamblea Nacional del Poder Popular, que también lo aprobó (digital), p. 8.

¹⁶ Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria N.º 20 de 4 de junio de 2015, p.331.

de la superficie agrícola del país, propiedad de todo el pueblo, colectiva e individual; la producción agropecuaria y forestal para la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, la industria y la exportación.

En tal sentido el Acuerdo N.º 7738 de fecha 28 de mayo de 2015, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, aprueba las 12 funciones estatales específicas que le corresponde ejecutar a este organismo de la Administración Central del Estado, especialmente señalando entre ellas la número dos: “dirigir y controlar la política del Estado y del Gobierno sobre la producción agropecuaria y forestal para la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, la industria y la exportación.”

Es significativo señalar que se está desarrollando el perfeccionamiento empresarial en el sistema del Ministerio de la Agricultura, como el objetivo estratégico más importante del organismo, teniendo en cuenta las obligaciones de todas las empresas con el cumplimiento de los preceptos contenidos en el Decreto Ley N.º 252: Sobre la continuidad y el fortalecimiento del sistema de dirección y gestión empresarial cubano, de 7 de agosto de 2007¹⁷ y su Reglamento, el Decreto N.º 281, de 16 de agosto de 2007¹⁸, por lo cual se trabaja en la actualización en todo el sistema de las tareas vinculadas con la gestión integrada de calidad.

El objetivo final es obtener de las empresas el nivel mayor de competitividad, vistos en resultados de eficacia y eficiencia, exigiendo una mayor preparación para enfrentar los retos que supone la reducción de los costos de producción, las contingencias climáticas, y satisfacer los mercados, tanto nacional como internacional, no solo cuantitativamente, sino y sobre todo, cualitativamente.

Las empresas organizan sus procesos de producción de bienes y servicios (proceso agroindustrial de producción de alimentos) para la satisfacción de las necesidades de la sociedad y de sus clientes, sobre la base de ofrecerlos cumpliendo los requisitos establecidos, en la cantidad solicitada, en el momento adecuado, con el menor costo y la mayor eficacia.

Las referidas entidades aplican el Sistema de Dirección y Gestión, estando en la obligación de aplicar un sistema de gestión de la calidad en correspondencia a sus características tecnológicas y productivas, cuya eficaz implantación debe ser avalada por las entidades autorizadas, y/o certificada por la Oficina Nacional de Normalización (ONN), conforme los principios y requisitos de la norma NC-ISO 9001:2008, atendiendo a las formas de comercializar sus productos y servicios.

¹⁷ Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria N.º 27 de 30 de mayo de 2014.

¹⁸ Ídem.

Existen tareas básicas que deben formar parte de las estrategias de calidad de los organismos y empresas para lograr implantar, y avalar/certificar los sistemas de gestión, siendo las siguientes:

1. La formación de una cultura de calidad en el sector, vías para lograrlo: la capacitación, el reconocimiento y la divulgación. Tiene un papel de máxima importancia la capacitación y el entrenamiento de los trabajadores en las técnicas y procedimientos que se aplican para asegurar la calidad en todos los procesos, lo cual de ningún modo puede verse como un proceso espontáneo. Necesita de un conjunto de medidas, bien estructuradas, que garanticen los objetivos propuestos en cada caso y se inserten en el plan general de capacitación de la empresa.
2. La certificación de los productos, tiene como objetivo obtener el reconocimiento estatal (y con ello de toda la sociedad) de las producciones fundamentales. No es la certificación el objetivo en sí, sino con la obtención de la Marca Cubana de Conformidad queda demostrado cuales productos cumplen los requisitos de calidad establecidos en las normas (las Normas Cubanas (NC)) más exigentes de la sociedad, constituyendo la misma el principal cliente y con garantía de estabilidad. Para lograrlo se elabora un Programa de Normalización que complete la base normalizativa y monitoree su implantación e impacto en las empresas. La sostenibilidad de la certificación del producto sólo se logra con una alta disciplina tecnológica y buenos resultados integrales de la gestión empresarial. Otro aspecto imprescindible es la existencia de laboratorios acreditados para la certificación de la observancia de los requisitos establecidos en las normas, en lo cual se trabaja.
3. La certificación de los sistemas de trabajo, especialmente en la aplicación de las técnicas de análisis de riesgos y control de puntos críticos para la producción de alimentos. La certificación del sistema de calidad, vinculado al perfeccionamiento empresarial, se produce después del cumplimiento demostrado de la eficacia y de la eficiencia productiva. De hecho, no deben ser reconocidas para la certificación aquellas entidades con deficientes resultados en su gestión económica y productiva.

En nuestro país, los productos agropecuarios y forestales tienen establecidas normas de calidad que deben acatar los productores para su entrega a la comercialización. Estas normas pueden ser ramales cuando son emitidas por el Ministerio de la Agricultura e internamente tienen niveles de aprobación desde la empresa agraria, la provincia hasta de país, o normas cubanas, cuando son aprobadas por la referida Oficina Nacional de Normalización (O.N.N.)

Haciendo una pequeña acotación, pero sin profundizar en su extenso pero importantísimo elemento definitorio en la calidad de cualquier producto agrario, lo tenemos donde esta se obtuvo: el suelo, y transcribiendo algunos artículos de la legislación nacional¹⁹, evidenciamos indisoluble e irreversiblemente como determinante dependencia del mismo:

ARTÍCULO 22: A los efectos de evitar la contaminación de los suelos, no se usarán para el riego aguas contaminadas con residuos de actividades domésticas, industriales, agropecuarias o de otra procedencia que no se ajusten a las normas de calidad establecidas para las aguas, atendiendo a la naturaleza específica de los suelos y cultivos.

ARTÍCULO 23: El riego de suelos con agua mineralizada o proveniente de áreas cenagosas y pantanosas sólo se permitirá de la forma dispuesta por las normas y las regulaciones vigentes.

ARTÍCULO 24: La aplicación de rellenos en las áreas erosionadas de los suelos de aptitud agropecuaria se deberá realizar conforme a lo que disponga el Ministerio de la Agricultura y se prestará atención especial para garantizar que los materiales que se seleccionen para los rellenos no estén contaminados.

La prosperidad, la calidad de vida y hasta nuestra propia existencia, han de depender en mucho, tanto del cuidado que observemos del suelo, considerado uno de los elementos del sistema natural, como de la exigencia a su protección racional y total, determinándose los precios de los productos en los mercados, consecuencia de la calidad del suelo donde fueron obtenidos.

La Oficina Nacional de Normalización ha constituido Comités Técnicos de Comercialización para revisar y adecuar a la normalización internacional (ISO 9000) el fondo de normas, estando comprendidas las normas de la clase 77, que se han venido y se está actualmente laborando en ellas. La normalización como actividad comenzó en Cuba en el año 1978, pero se empezó a trabajar en ella como tal mucho después.

El 23 de febrero de 1998 se dictó el Decreto-Ley N.º 182: “De normalización y calidad”²⁰, donde se regula toda esta importantísima actividad, empleándose términos como auditoría de la calidad que es tan poco aplicado y a su lado se encuentra el Decreto N.º 267: “Contravenciones de las regulaciones establecidas sobre normalización y calidad”, de 3 de septiembre de 1999²¹, aprobando

¹⁹ Decreto N.º 179: “Protección, uso y conservación de los suelos, y sus contravenciones”, de 2 días de febrero de 1993, en: M.C. McCormack Bequer, M.A. Balber Pérez, *Selección legislativa de Derecho Agrario Cubano*, La Habana 2007, tomo II, volumen 2, p. 296.

²⁰ Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria N.º 17 de 2 de abril de 1998, p. 297.

²¹ Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria N.º 55, de 6 de septiembre de 1999, p. 889.

sanciones de obligación de hacer y multas hasta \$1000.00 pesos cubanos, solo a personas naturales.

Todo esto tributa a la Seguridad Alimentaria, la que podemos considerar como el acceso de todas las personas a los alimentos necesarios, sanos, inocuos, nutritivos, culturalmente aceptables, ambientalmente sustentables y con una distribución justa, que permitan el crecimiento y desarrollo adecuado para llevar una vida sana y activa. Un alimento es inocuo cuando se garantiza que no cause daño al consumidor, al prepararse o consumirse de acuerdo con el uso al cual se destina, en cumplimiento de las normas legales vigentes.

3. Ante los retos de la globalización, la calidad de manera universal debe imponerse irreversible e inobjetablemente para hacer prevalecer ante todo la dignidad humana, y no las mezquinas ansias mercantilistas de la minoría de la población mundial que detenta la mayoría de la riqueza del planeta, debiéndose realizar en todos los foros posibles un llamado a luchar por preservar la especie humana.

CONTEMPORARY QUALITY CHALLENGES FACING AGRICULTURAL LAW IN THE CONTEXT OF GLOBALISATION ON THE EXAMPLE OF THE CUBAN LEGAL SYSTEM

Summary

Protecting the indigenous food sector through a quality system developed for agri-food products is one of the forms in which Cuban agriculture is striving in its attempts to oppose the effects of globalisation. Consequently, the current agricultural policy implemented in Cuba aims at increasing the professionalism in the food sector, among others, through the introduction of cyclical training of agricultural workers in the field of manufacturing technologies developed for agriculture and by improving their professional qualifications, as well as by an on-going programme of improving the state system of certification of agri-food products, raising the quality standards of accredited laboratories set up for testing food quality, as well as improving the work system certification, especially in the field of the application of risk analysis techniques and the control of points that are critical to food production. There are numerous sanctions provided for in the Cuban system for failure to implement the recommended agricultural policy and the legislation implementing it. They are contained in Decree No. 182 of 23 February 1998: "On the Standardisation and Quality" and Decree No 267 of 3 September 1999: "Infringement of the established rules concerning standardisation and quality."

The author believes that the adopted regulation on the protection of the quality of agri-food products has contributed to the increase in the attractiveness of the Cuban agricultural sector and has also contributed to ensuring an adequate level of food quality and safety.

ATTUALI SFIDE DELLA QUALITÀ NEL DIRITTO AGRARIO DI FRONTE ALLA GLOBALIZZAZIONE – IL CASO DELL’ISOLA DI CUBA

RIASSUNTO

La protezione del settore alimentare nazionale attraverso un sistema di prodotti agroalimentari di qualità è una delle forme di contrasto adottata dai cubani di fronte alla globalizzazione. A tal fine Cuba sta perseguendo una politica agricola volta ad aumentare il livello di professionalità nel settore alimentare: tra l’altro organizzando corsi di formazione periodici per i dipendenti che riguardano le tecnologie di produzione utilizzate in agricoltura e insistendo sulla formazione professionale continua; nonché portando ad un graduale miglioramento del sistema statale di certificazione dei prodotti agroalimentari e della qualità dei laboratori accreditati che controllano la qualità alimentare, come anche di certificazione dei sistemi di lavoro, in particolare per quanto riguarda il ricorso alle tecniche di analisi del rischio e di controllo dei punti critici nel processo di produzione alimentare. Per chi non osserva la politica agricola e la legislazione che la sottende, il sistema cubano prevede numerose sanzioni, contenute nel decreto n. 182 del 23 febbraio 1998: “La standardizzazione e la qualità” e nel decreto n. 267 del 3 settembre 1999: “La violazione delle regole stabilite sulla normalizzazione e la qualità”.

Secondo l’autore, la regolazione sulla qualità dei prodotti agroalimentari adottata ha contribuito ad aumentare l’attrattività del settore agricolo cubano e ha contribuito a garantire un livello adeguato di qualità e sicurezza alimentare.

ANA CARRETERO GARCÍA

orcid: 0000-0002-8936-2029

Impactos sociales, económicos y medioambientales derivados de la pérdida y el desperdicio de alimentos

1. Introducción

De acuerdo con los datos ofrecidos por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), cada año se desperdician en todo el mundo unos 1 300 millones de toneladas de alimentos. Eso significa que aproximadamente 1/3 de la comida producida en el mundo no es consumida y que los alimentos se desperdician a lo largo de toda la cadena de suministro: desde la producción agrícola inicial hasta el consumo final en el hogar¹.

Las cifras son demoledoras, sobre todo si tenemos en cuenta que casi 1 000 millones de personas no tienen acceso a alimento en el mundo. El desperdicio alimentario en Europa y en América septentrional alcanza los 280–300 kg per cápita al año. La cadena de desperdicios comienza en los campos y las ganaderías, continúa a lo largo de la fase de transformación y comercio y termina en las cocinas (de 95 a 115 kg. de alimentos per cápita acaban cada año en los cubos de la basura de millones de casas, muchos de ellos perfectamente comestibles y aptos para el consumo)².

Es imprescindible, por tanto, prevenir, reducir y evitar la pérdida y el desperdicio de alimentos. Según las estimaciones realizadas por el Proyecto FUSIONS³ en el documento “Reducing food waste through social innovation”, de 28 de junio de 2016, el desperdicio de alimentos en la UE es de casi 90 millones de toneladas, lo que equivale aproximadamente a unos 173 kilogramos por persona y año.

¹ FAO, “Food wastage footprint, Impacts on Natural resources, Summary report”, Roma 2013.

² FAO, “Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention”, Roma 2011.

³ “Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies”.

Por sectores, se calcula que en los hogares se desperdicia un 53% del volumen total (unos 47 millones de toneladas); en el procesamiento o transformación un 19% (unos 17 millones de toneladas); en la restauración un 12% (unos 11 millones de toneladas); en la producción un 11% (unos 9 millones de toneladas); y en las ventas al por mayor y al por menor un 5% (unos 5 millones de toneladas).

Eso significa que el 70% de los residuos de alimentos de la UE se produce en el ámbito doméstico, servicio de alimentos y venta; mientras que el 30% restante se produce en los sectores de producción y transformación⁴.

Ante esta situación, la Comisión Europea ha creado una nueva Plataforma Europea para luchar contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos compuesta por 70 organizaciones públicas y privadas. Forman parte de ella los Estados miembros, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, la FAO, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y una lista de 37 organizaciones seleccionadas por su experiencia en la prevención del desperdicio, por su capacidad para influir en grupos de interés y por la cobertura de actividades relacionadas con la cadena de valor alimentario.

El objetivo de la Plataforma es apoyar a todos los actores en la definición de las medidas necesarias para evitar el desperdicio de alimentos; compartir las mejores prácticas; evaluar el progreso hecho en el tiempo en la reducción del desperdicio alimentario; y fomentar la cooperación intersectorial.

Además, los países de la UE se han comprometido a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en 2015, entre los que se incluyen reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de toda la cadena agroalimentaria (incluidas las pérdidas posteriores a las cosechas)⁵. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abordan las esferas económica, social y ambiental. Entre esos objetivos, el número 12 se refiere expresamente a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Por su parte, en las conclusiones del documento “Food losses and food waste”, de 28 de junio de 2016 (10730/16)⁶, también el Consejo de la Unión Europea manifiesta su preocupación por la significativa cantidad de comida producida, pero no consumida, y sus importantes impactos económicos, sociales y medioambientales. Recoge las estimaciones del Proyecto FUSIONS e insiste en la necesidad de reducir la presión sobre el clima, el agua y la tierra, mejorando la eficiencia de la cadena alimentaria. Asimismo, insiste en que

⁴ Online: www.eu-fusions.org.

⁵ Online: www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/.

⁶ Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/27-28-agri-food-losses/.

reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos requiere cambios y acciones a nivel global, regional y local que garanticen el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria.

2. Causas y consecuencias de las pérdidas y el desperdicio de alimentos

Por pérdida alimentaria (“food losses”) se entiende la carencia de masa o calidad nutritiva del alimento destinado originalmente al consumo humano (causada habitualmente por ineficiencias en la cadena); mientras que por desperdicio alimentario (“food waste”) se entiende la comida desechada en los puntos de venta y en la fase final de consumo. Si bien es cierto que, cuando se aborda este problema, normalmente se hace referencia a las dos modalidades de forma conjunta.

En cualquier caso, y como señala el movimiento Slow Food en su “Documento de posición sobre las pérdidas y desperdicios alimentarios”, toda esa comida ha requerido energía, tierra, agua, tiempo, carburante, recursos naturales y humanos, dinero y una cierta cantidad de agentes contaminantes para ser producida, transportada, transformada, empaquetada, conservada, vendida, comprada, de nuevo transportada y otra vez conservada en casa⁷.

Hay que tener en cuenta que en la cadena agroalimentaria el desperdicio comienza incluso antes de la siembra (ya desde que se planifica la producción a partir de parámetros distintos a los de la demanda efectiva de alimentos). Así como que a veces los cultivos ni siquiera son recolectados porque el precio de mercado que reciben los agricultores es tan bajo que económicamente no resulta rentable.

Por otro lado, en los países con más recursos se produce y se compra demasiada comida que luego es desechada incluso antes de su deterioro; mientras que en los países con menos recursos la comida se desperdicia por la carencia de infraestructuras y de medios de transporte y conservación adecuados.

Según el documento de la FAO “Pérdidas y Desperdicios de Alimentos en el Mundo. Alcance, causas y prevención” (Roma, 2012)⁸, las pérdidas de alimentos se producen tanto en los países de rentas más altas como en los países de rentas más bajas. La diferencia es que en los primeros más del 40% de las pérdidas de alimentos se produce en la venta y el consumo, mientras que en los segundos más del 40% de las pérdidas de alimentos se produce en las etapas de

⁷ Online: www.slowfood.com/slowsloEurope/wp-content/uploads/SPA_position_paper_food-waste.pdf.

⁸ Online: www.fao.org/3/a-i2697s.pdf.

poscosecha y procesamiento. Los consumidores de los países industrializados desperdician casi la misma cantidad de alimentos (222 millones de toneladas) que la cantidad neta total de alimentos producidos en el África subsahariana (230 millones de toneladas).

En el caso de la carne y los productos cárnicos no sólo existe un elevado y nocivo consumo per cápita tanto en EEUU como en Europa, sino que el desperdicio supone en torno a la mitad de las pérdidas totales en este sector.

Por lo que respecta a las pérdidas en la producción primaria de pescado y mariscos en las regiones industrializadas, no sólo existen altos índices de descarte (entre un 9 y un 15% en las capturas marinas), sino que una buena parte del pescado y el marisco que se compra también se desperdicia en los hogares de los consumidores.

Los descartes, es decir, la proporción de peces capturados totales que se devuelven al mar (en la mayoría de los casos muertos, agonizantes o gravemente dañados), representan una parte significativa de las capturas marinas mundiales y no sólo constituyen un derroche económico de los recursos marinos, sino también un potencial uso para el consumo humano desechado. El pescado de costa capturado por los pescadores locales es más selectivo y, por tanto, más sostenible. Sin embargo, la pesca de arrastre es muy dañina porque se tira mucho pescado por talla ilegal o por tratarse de especies no deseadas en los mercados, sobre todo en las grandes superficies que ofrecen siempre el mismo tipo de variedades (es lo que en el sector se denomina “pescado sin precio”, a pesar de su alta calidad nutricional y gastronómica).

Por su parte, los supermercados imponen altos “estándares estéticos” para los productos frescos (peso, tamaño, apariencia, etc.), que también tienen como consecuencia el desperdicio de alimentos. Consideran que los consumidores no desean comprar alimentos con un peso, tamaño o apariencia “inapropiados”; a pesar de que las encuestas muestran que los consumidores sí están dispuestos a llevarse productos heterogéneos siempre y cuando su sabor siga intacto (se desvían así alimentos destinados inicialmente para el consumo humano hacia otros usos o se envían directamente a los vertederos).

En los países más industrializados parece que el mayor poder adquisitivo, la gran cantidad de alimentos que hay en las estanterías y la amplia variedad de productos y marcas disponibles tienen como consecuencia un mayor desperdicio de alimentos (en realidad, disponer de tanta variedad de productos aumenta las posibilidades de que muchos caduquen antes de que se vendan).

La cantidad de alimentos disponible por persona en las tiendas y restaurantes ha aumentado en las últimas décadas tanto en EE.UU. como en la UE. Los restaurantes ofrecen raciones grandes en sus cartas o menús y acompañamientos no deseados; otros establecimientos proponen bufets libres que incitan a la

gente a llenar sus platos con más comida de la que en realidad pueden y deben ingerir; las tiendas ofrecen paquetes grandes y ofertas de dos por uno, de tres por dos, etc.; en los distintos tipos de celebraciones se despilfarra comida sin medida; y las raciones de las comidas listas para el consumo son demasiado grandes (circunstancias todas ellas a las que hay que añadir que tampoco los consumidores cuentan, en general, con un alto nivel de información y educación nutricional).

Por otro lado, y aunque por razones diversas, también en los países de ingresos más bajos se pierden y desperdician alimentos. En estos casos, la mayoría se pierde en la etapa de la cadena de suministros que va de la producción al procesamiento porque no poseen la capacidad necesaria para transportar, transformar y preservar los alimentos frescos.

Las escasas instalaciones de almacenaje y la falta de infraestructuras causan pérdidas durante la poscosecha, por lo que los alimentos frescos (como frutas, hortalizas, carne, pescado y leche) se estropean fácilmente (sobre todo en climas cálidos y húmedos) debido a la falta de infraestructuras en el transporte, el almacenamiento, la refrigeración y los mercados.

Mantener la cadena del frío es muy importante para este tipo de alimentos, pero los mercados mayoristas y minoristas de los países en desarrollo no siempre cuentan con aparatos de refrigeración y ello da lugar a que los productos perecederos no puedan mantenerse en buenas condiciones durante mucho tiempo.

Por contra, el desperdicio de alimentos por parte de los consumidores es mínimo en los países en desarrollo. Para aquellos que viven en la pobreza o con unos ingresos familiares limitados, desperdiciar alimentos es algo inaceptable. Otro factor del reducido desperdicio en esta fase de la cadena es que los consumidores suelen comprar pequeñas cantidades de alimentos (a menudo apenas lo mínimo para la comida del día en el que se realiza la compra).

En este sentido, mientras la cantidad de alimentos per cápita desperdiciada por los consumidores es de 95 a 115 kg/año en Europa y América del Norte, esta cifra alcanza sólo de 6 a 11 kg/año en el África subsahariana y en el Asia meridional y sudoriental.

Por otra parte, grandes extensiones de tierra se destinan a la producción de cultivos con los que se elaboran piensos para animales en lugar de a la producción de alimentos para los seres humanos (sin olvidar que también existen intereses especulativos en la fijación del precio de las materias primas).

Un dato importante dentro de este contexto es que la mitad de la producción de cereales del mundo se utiliza para producir pienso y a su vez carne (el consumo de carne se ha incrementado y el cereal se destina a aumentar su producción). El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estima

que, aun teniendo en cuenta el valor energético de la carne producida, la pérdida de calorías que se deriva de alimentar a los animales con cereales en lugar de utilizar los cereales directamente como alimento humano equivale a la necesidad anual de calorías de más de 3 500 millones de personas⁹.

A todo ello hay que añadir la promoción de la producción y el empleo de agrocombustibles. Los cultivos pasan así de satisfacer necesidades alimentarias a satisfacer necesidades energéticas (algo que aumenta la presión sobre los insumos agrícolas). Los agrocombustibles compiten (junto a otros sectores como el urbanismo, la industria o el turismo) por el uso de la tierra y el agua para fines no alimentarios y ello encarece el precio de los alimentos (generando también un importante debate sobre si, en realidad, en su producción se consume más energía de la que luego se recupera a través de ellos).

Además, los alimentos han entrado en la órbita de la especulación financiera, poniendo así en peligro la alimentación de cientos de millones de seres humanos en todo el planeta (recordemos, además, que muchas veces las producciones nacionales son destinadas a la exportación y no al consumo interno).

Jean Ziegler, relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación en el periodo 2000–2008, denuncia que millones de personas están subalimentadas y malnutridas por el constante aumento de precios de los alimentos básicos, a pesar de que la agricultura actual podría alimentar a 12 000 millones de seres humanos (cuando por el momento somos en torno a 7 000 millones). No nos encontramos, por tanto, ante un problema de producción, sino ante un problema de distribución. Asimismo, pone de manifiesto que 8 sociedades multinacionales controlan más del 80 por 100 de todo el comercio alimentario mundial y que, debido a su presión, se rechazaron en la Cumbre de Roma de 2008 las propuestas relativas a que los alimentos fueran declarados bien público y retirados de la especulación bursátil y a que su precio fuera determinado por acuerdos entre los países¹⁰.

Por su parte, también la Comisión Europea ha puesto de manifiesto las principales causas de pérdida y desperdicio alimentario en Europa: sobreproducción, elevados niveles estéticos de los alimentos en el mercado, ineficiencias en la gestión de almacenes e inventarios; daños en el embalaje; estrategias de “marketing” que promueven compras excesivas; ineficiencias en la cadena; o abundantes raciones estándar en la restauración¹¹.

⁹ Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “The environmental food crisis – The environment’s role in averting future food crises”, 2009.

¹⁰ Datos extraídos de la entrevista realizada a Jean Ziegler en el reportaje “El negocio del hambre” emitido por el programa Informe Semanal en 2008 y que puede consultarse en la página www.rtve.es.

¹¹ Online: http://ec.europa.eu/food/food/sustainability/causes_en.htm.

Pero, sin duda, también los consumidores juegan un papel fundamental en el desperdicio doméstico: asignan un escaso valor asociado a la comida, que, a su vez, genera desinterés por usarla de forma eficiente; tienen preferencia por algunas partes de los alimentos, así que desechan otras; existe falta de planificación en las compras; escasos conocimientos de los alimentos y sus propiedades; conservación y envoltorios inadecuados; y confusión respecto a las indicaciones que figuran en el etiquetado.

En este sentido, y para que los consumidores puedan tomar decisiones bien fundadas, es conveniente aclarar que la indicación “consumir antes de” (o “fecha de caducidad”) hace referencia a la inocuidad, mientras que la indicación “consúmase preferentemente antes de” hace referencia a la calidad.

La fecha de caducidad se indica en productos muy perecederos y con riesgo microbiológico. Una vez sobrepasada, el producto no debe consumirse, ya que hay riesgos de que se encuentre en mal estado y contenga bacterias patógenas. Se establece así un día límite para un consumo óptimo desde el punto de vista sanitario. El productor o fabricante advierte de este modo al consumidor de que, una vez pasada la fecha señalada, el producto ya no es seguro para la salud.

Sin embargo, la fecha de duración mínima o consumo preferente se aplica a productos duraderos, de modo que, una vez pasada la fecha señalada, pueden perder parte de sus propiedades, pero no presentan riesgo microbiológico. El productor o fabricante advierte así al consumidor del tiempo que el alimento mantiene intactas sus propiedades organolépticas (olor, sabor, textura, etc.) sin que su ingesta posterior implique riesgos para la salud. Por tanto, pueden consumirse después de esa fecha, en teoría sin riesgo para la salud, aunque sí con pérdida de calidad¹².

Por otro lado, se valora demasiado la denominada “calidad cosmética”, es decir, que los alimentos sean “atractivos”, así como que haya una importante disponibilidad de una amplia gama de productos, independientemente por ejemplo de la estacionalidad o de los kilómetros que hayan tenido que recorrer desde el lugar de producción al de consumo (con el consiguiente coste medioambiental que ello implica).

Por tanto, a las consecuencias éticas, económicas y sociales hay que sumar también las consecuencias negativas para el medio ambiente. La producción alimentaria genera emisiones de CO² que contribuyen al cambio climático y la

¹² En caso de que los alimentos requieran unas condiciones especiales de conservación y/o de utilización, éstas también deberán ser indicadas. Asimismo, y con el fin de permitir la conservación o utilización adecuadas de los alimentos una vez abierto el envase, se indicarán, cuando proceda, las condiciones y/o la fecha límite de consumo. Sobre estos aspectos ver más ampliamente A. Carretero García, *La información alimentaria que debe ser facilitada al consumidor a partir de 2014 en la Unión Europea*, “Revista CESCO de Derecho de Consumo” 2013, n. 8, , pp. 375–420.

comida desechada se transforma en residuos que requieren recursos adicionales para su gestión.

Sin duda, el desperdicio alimentario global tiene un gran impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales. La FAO estima en 3,3 gigatoneladas de CO² la emisión de gases alterantes del clima (huella de carbono) de los alimentos que se producen y no se consumen; de forma que el desperdicio alimentario constituiría la tercera fuente de emisiones en el mundo, después de las de Estados Unidos y China.

En el mismo sentido, la Comisión Europea estima que la producción y el consumo de alimentos son responsables de hasta el 30% del impacto medioambiental general en la UE, con unos 90 millones de toneladas de comida desperdiciada cada año¹³.

Por otro lado, la impronta hídrica (es decir, el consumo de recursos hídricos superficiales y freáticos) es enorme (por ejemplo, para producir un kilo de carne de vacuno se emplean unos 15 000 litros de agua¹⁴). Además, la comida producida y no consumida utiliza casi 1 400 millones de hectáreas de terreno, que representan casi el 30% del área cubierta por terrenos agrícolas en el mundo. Y, aunque es difícil calcular los impactos sobre la biodiversidad a nivel global, el desperdicio alimentario incrementa su pérdida a causa de los monocultivos y la expansión agrícola en las áreas salvajes. Se estima que, a nivel mundial, el desperdicio alimentario representa más del 20% de la presión sobre la biodiversidad¹⁵.

Existen además pérdidas económicas importantes para los productores que dejen sin recolectar alimentos en el campo o que desechan productos comestibles por no responder a las imposiciones (estéticas, de dimensión, etc.) del mercado.

También para los minoristas y mayoristas, que pierden productos durante el transporte por las enormes distancias entre el lugar de producción y venta, que desechan productos no vendidos antes de la fecha de caducidad, productos cercanos a la fecha de consumo aconsejada o alimentos que no encajan con determinadas y absurdas exigencias estéticas (sobre todo en el caso de alimentos frescos como frutas y verduras).

Asimismo, existen pérdidas económicas para las familias, que tiran productos comestibles por la confusión existente entre las expresiones “consumir

¹³ Online: http://ec.europa.eu/food/food/sustainability/index_en.htm.

¹⁴ Según la FAO, los seres humanos podemos sobrevivir con unos pocos sorbos de agua al día, pero el “agua que comemos” diariamente a través de los alimentos que consumimos es mucho más: basta pensar en los 15.000 litros necesarios para producir un kilo de carne. Por ello, con una población creciente que cambia cada vez más su dieta hacia productos “hambrientos de agua”, debe hacerse todo lo posible para mejorar la forma en que utilizamos el agua en la agricultura y aprovechar al máximo unos recursos hídricos limitados (<http://www.fao.org/water/es/>).

¹⁵ FAO, “Food wastage footprint, Impacts on Natural resources, Summary report”, Roma 2013.

preferentemente antes de” y “consumir antes de”; que no tienen suficientes conocimientos sobre la correcta conservación y preparación de los alimentos; o que hacen compras excesivas de alimentos que después se estropean.

Y, por supuesto, también existe una repercusión económica negativa para todos nosotros como ciudadanos y contribuyentes. El desperdicio alimentario conlleva elevados costes de gestión de los residuos, incluido el mantenimiento de los vertederos, además de los costes de transporte, costes operativos de las instalaciones de eliminación y costes de diferenciación de los residuos (por tanto, un menor despilfarro conllevaría un mayor nivel de renta disponible para la ciudadanía a la vez que un menor nivel de contaminación).

3. Consideraciones finales

Ante esta situación, el Parlamento Europeo adoptó la Resolución “Cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficacia de la cadena alimentaria en la UE”¹⁶, solicitando medidas urgentes para reducir el desperdicio alimentario y mejorar el acceso a la alimentación de los ciudadanos de la UE en dificultades.

El documento pone de manifiesto que se pierden alimentos saludables y comestibles a lo largo de todos los eslabones de la cadena agroalimentaria (producción, almacenamiento, transformación, distribución, gestión y consumo).

Asimismo, apunta que la generación anual de residuos alimentarios en la UE es de casi 90 millones de toneladas (sin contar ni los residuos de alimentos de origen agrario generados en el proceso de producción ni los descartes de pescado arrojados al mar). Al mismo tiempo, en la UE viven 79 millones de personas por debajo del umbral de pobreza (lo que significa que más del 15% de los ciudadanos perciben una renta inferior al 60% de la renta media de su país de residencia)¹⁷.

Pero el desperdicio de alimentos no nos enfrenta sólo a problemas éticos, nutricionales, sociales y económicos, sino también a una serie de consecuencias sanitarias y ambientales negativas debido a que las montañas de residuos de alimentos contribuyen significativamente al calentamiento climático y originan gas metano, cuyo efecto invernadero es 21 veces superior al del dióxido de carbono.

¹⁶ 2011/2175 (INI).

¹⁷ A pesar de ello los avances son escasos. Por el momento Francia ha aprobado la Loi n. 2016-138, du 11 février, relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (JO n. 36 du 12 février 2016) e Italia la Legge n. 166, de 19 de agosto, bajo el título de Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi (GU n. 202 de 30.08.2016).

Existen además efectos contradictorios porque en las economías más ricas se desarrollan cada vez más enfermedades crónicas relacionadas con la alimentación, como la obesidad, la diabetes, los problemas cardiovasculares y los cánceres asociados a una dieta excesivamente rica en grasas y proteínas, hasta el punto de que la población mundial hipernutrida es tan numerosa como la desnutrida.

Así que no sólo hay que hacer frente a la lacra del hambre (indignante si tenemos en cuenta que se produce para alimentar a 12 000 millones de personas cuando somos alrededor de 7 000), sino también a la de la malnutrición (estado fisiológico anormal debido a un consumo insuficiente, desequilibrado o excesivo de macronutrientes o micronutrientes que pone en riesgo la salud).

Son necesarias, por tanto, iniciativas de sensibilización e información dirigidas a la ciudadanía sobre las causas y consecuencias del desperdicio de alimentos, los medios para reducirlo y el fomento de unos hábitos que apuesten por la salud, la sostenibilidad y la solidaridad.

El Parlamento Europeo pide a los Estados miembros que estimulen las iniciativas orientadas a incentivar la producción sostenible a pequeña y mediana escala vinculada a los mercados y al consumo local y regional; reconoce que los mercados locales son sostenibles desde el punto de vista medioambiental y contribuyen a la estabilidad del sector primario; pide que la futura política agraria común asigne la financiación necesaria para fomentar la estabilidad del sector primario, por ejemplo a través de la venta directa y los mercados locales, así como a través de medidas de promoción de la cadena de suministro corta o kilómetro cero¹⁸.

Asimismo, insta a los Estados miembros a velar por la participación de pequeños productores locales y grupos de productores locales en los procedimientos de contratación pública para la ejecución de programas específicos, promoviendo, en particular, el consumo de fruta y productos lácteos en las escuelas.

Y, ante la gravedad de la situación, pide a la Comisión que tome medidas prácticas para reducir a la mitad el desperdicio de alimentos en 2025, prevenir la generación de biorresiduos y reducir la presión sobre unos recursos hídricos cada vez más escasos y sobreexplotados en la UE.

El problema es que, aunque el diagnóstico sea correcto, no parece que en la práctica haya ni mucha intención ni muchas acciones dirigidas a cambiar los actuales modelos de producción, transporte, transformación, distribución y consumo.

¹⁸ Los circuitos o canales cortos de distribución surgen de la necesidad de crear nuevas formas de intercambio y cooperación entre los productores agrarios y los consumidores basadas en la relación directa (eliminando intermediarios) y en la reducción de los costes ambientales asociados al transporte y la generación de residuos a través del fomento del consumo de productos locales. El concepto “Kilómetro 0” exige que entre el punto de venta y el punto de producción haya siempre una distancia menor a 100 kilómetros.

La agroindustria opera con costes de producción bajos o moderados y márgenes elevados, algo que le permite producir de forma excedentaria sin perder beneficios. Incluso los alimentos “defectuosos” o producidos en exceso pueden ser desechados sin importantes pérdidas económicas.

La preferencia por comprar bienes y servicios producidos localmente no sólo significa apoyar a los productores locales y asegurar así sus ingresos (evitando la despoblación del medio rural y contribuyendo al mantenimiento del territorio), sino que también supone recuperar y valorar productos autóctonos y platos tradicionales que ayudan a preservar nuestra diversidad cultural.

Por otra parte, los productos de temporada implican menores costes de producción y, al evitar el transporte a largas distancias, también suponen un ahorro en los costes de almacenamiento, envasado y combustible. Por tanto, la reducción de los costes de producción y la ausencia de intermediarios pueden tener una incidencia directa en el precio favorable para los consumidores finales.

Además, a través de esta opción de compra el consumidor es consciente de que contribuye a la preservación del medio ambiente y a que los agricultores y ganaderos puedan obtener una remuneración más adecuada de sus productos al recuperar una parte de su valor añadido.

Asimismo, existen ventajas para aquellos consumidores que buscan garantías de calidad desde el punto de vista de la nutrición y la seguridad alimentaria y conocer tanto el origen de los productos como los métodos de producción. Los productos frescos mantienen intactos en el momento de su recolección todas las propiedades organolépticas (sin embargo, se deterioran fácilmente con el transporte). Comer productos de temporada ayuda a salvaguardar nuestra propia salud a través de una dieta más variada y acorde con las necesidades del organismo en cada estación. Sin olvidar que un producto recolectado en su punto óptimo de maduración tiene mucho más sabor que uno recolectado prematuramente por condicionantes de transporte y que no requiere el uso de productos químicos y aditivos para su conservación. Por otro lado, consumir local no es sólo consumir un producto más cercano y, por tanto, más respetuoso con el medio ambiente, sino también asumir un compromiso con los agricultores y ganaderos locales (reconociendo su trabajo), con su sistema de vida, con el medio rural y con la biodiversidad de cada zona.

Además, la alimentación no sólo es algo determinante en nuestra salud, sino que también forma parte de nuestra cultura y nuestra identidad y constituye un elemento de resistencia frente a la uniformización de los hábitos de consumo¹⁹.

¹⁹ Ver en este sentido Campañas como “Tu consumo puede cambiar el mundo: ten criterio Local&Bio&Justo” (que pretende fomentar formas “conscientes y responsables” de ejercer el consumo cotidiano para favorecer el empleo local, los derechos humanos y el desarrollo sostenible)

Por último, es necesario poner de manifiesto que los actuales sistemas de producción, transformación y distribución de alimentos no han sido capaces de poner freno a los problemas de suficiencia y seguridad alimentaria a nivel global; que están en el origen de las recientes crisis alimentarias debido a la especulación llevada a cabo sobre las materias primas; y que han incrementado el hambre y la pobreza, vulnerando así el derecho a la alimentación de millones de seres humanos.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, para medir el valor real de un producto, a su coste económico hay que sumar también los costes sociales y medioambientales que su producción y transporte generan (sin olvidar que los alimentos y la forma de prepararlos tienen asimismo un importante valor cultural y gastronómico).

Por ello, si realmente se quiere avanzar en la solución de los problemas planteados, es necesario tanto introducir cambios significativos en los actuales modelos de producción, transformación, distribución y consumo; como promover alternativas que contribuyan a generar sociedades ambientalmente más sostenibles y socialmente más justas.

SOCIAL, ECONOMIC AND ENVIRONMENTAL IMPACTS OF FOOD LOSS AND FOOD WASTE

Summary

The aim of the article is to present the social, economic and environmental conditions underlying food loss and waste. According to the United Nations Food and Agriculture Research Authority, every year 1.3 billion tonnes of food are wasted worldwide, while around 1 billion people suffer from malnutrition. In order to counteract these negative tendencies, the European Commission has developed a new European internet platform dedicated to counteracting food loss and food waste. The platform is intended to support all those who wish to engage in the efforts to eliminate food waste at all stages of production, to promote best market practices in agricultural activity and production, to monitor progress in combating food loss and food waste, and to encourage cross-sectoral cooperation.

According to the author, although the measures taken by the European Union in this area deserve to be welcomed, they are nevertheless inadequate. Food waste is a consequence of many factors that affect the final and actual value of a product. These include, in particular, the social and environmental costs generated by the production and transport of food, as well as costs associated with the process of preparing food for consumption. In order to counteract this situation, measures should be taken to introduce substantive changes in the way food is produced, processed, distributed and consumed, which would contribute to the creation of a more environmentally sustainable and socially responsible production process.

IMPATTO SOCIALE, ECONOMICO E AMBIENTALE DOVUTO ALLA PERDITA E ALLO SPRECO DI CIBO

Riassunto

Lo scopo dell'articolo è di presentare le condizioni sociali, economiche e ambientali della perdita e dello spreco di cibo. Secondo l'Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura, 1,3 miliardi di tonnellate di cibo sono sprecate in tutto il mondo e circa 1 miliardo di persone soffrono di malnutrizione. Per contrastare queste tendenze negative, la Commissione europea ha preparato una nuova piattaforma Internet europea dedicata alle questioni relative alla lotta contro la perdita e lo spreco alimentare. È una forma di sostegno per tutti i soggetti che operano per eliminare lo spreco alimentare in ogni fase di produzione, un luogo per divulgare le migliori pratiche di mercato nel campo della produzione agricola, uno strumento per monitorare i progressi nella lotta contro la perdita e lo spreco alimentare e una forma di incoraggiamento per avviare le cooperazioni intersettoriali.

Secondo l'autrice, le azioni intraprese dall'Unione europea nell'ambito discusso meritano l'approvazione, tuttavia non sono sufficienti. Il fenomeno dello spreco alimentare è condizionato da molti fattori che influenzano la finale e reale qualità del prodotto. In particolare si tratta dei costi sociali e ambientali generati dalla produzione e dal trasporto, nonché in relazione al processo di preparazione degli alimenti per il consumo. Al fine di contrastare la situazione, andrebbero intraprese azioni volte a introdurre cambiamenti significativi nel modo in cui il cibo è prodotto, trasformato, distribuito e consumato, il che contribuirebbe a creare un processo produttivo più sostenibile dal punto di vista ambientale e socialmente responsabile.

LAURA COSTANTINO

orcid: 0000-0002-7563-3537

Politiche europee e nazionali di contrasto allo spreco alimentare nella produzione primaria: analisi e prospettive future

1. In seguito all'adozione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Risoluzione "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development", il Parlamento europeo ha adottato la Risoluzione sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare (Risoluzione del 16 maggio 2017), aggiornando gli obiettivi in materia di contrasto allo spreco di cibo, già indicati nella precedente Risoluzione del 2012 (Risoluzione del 19 gennaio 2012 su *Come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE*), in risposta all'obiettivo 12.3 del documento Agenda 2030. In particolare, a fronte delle stime delle Nazioni Unite che riferiscono dell'incremento della popolazione mondiale che patisce la fame, il documento Agenda 2030 individua l'obiettivo di ridurre del 50% entro il 2030 gli sprechi alimentari globali pro capite a livello di vendita al dettaglio e da parte dei consumatori, e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di produzione e di approvvigionamento, ivi comprese le perdite durante la fase della produzione primaria, del trasporto e dello stoccaggio. Appare subito evidente dalla strutturazione degli obiettivi proposti che la problematica degli sprechi alimentari coinvolge tutta la filiera, dalla produzione agricola fino al consumo, e dunque si presenta come un tema estremamente complesso, comportando l'individuazione di differenti sistemi di intervento (normativo) a seconda della specifica fase produttiva sulla quale si interviene. Allo stesso tempo, differenti sono le cause che conducono alla creazione di sprechi, a loro volta molto diverse per ogni specifico comparto produttivo.

2. L'Unione europea ha da tempo mostrato attenzione al tema della riduzione degli sprechi alimentari, in vista del raggiungimento di molteplici obiettivi, tutti estremamente ambiziosi, quali la riduzione dei rifiuti alimentari anche in considerazione dell'impatto degli stessi sul surriscaldamento globale; la gestione razionale delle risorse naturali utilizzate per la produzione di cibo; la drastica riduzione dei nuovi poveri, ovvero di quella fascia di popolazione europea in graduale crescita che non ha accesso costante al cibo (il tema è strettamente legato al riemergere della nuova *food insecurity*); la ricerca di una migliore sostenibilità sia economica che ambientale della filiera agroalimentare, anche in vista della necessità di assicurare un reddito adeguato ai produttori agricoli¹.

L'attuale emergere in termini così dirompenti del fenomeno dello spreco alimentare non è casuale, ma strettamente connesso alla graduale scelta politico-economica dell'UE volta a virare gli interventi di governo del sistema di produzione alimentare, sganciandoli dalle misure interventiste che hanno caratterizzato il primo periodo della PAC². In un sistema economico nel quale non sono più presenti misure di intervento sulla formazione dei prezzi né sull'andamento delle produzioni agroalimentari, la sostenibilità delle filiere produttive è lasciata al libero gioco del mercato e, dunque, la presenza di sprechi alimentari rappresenta una inevitabile conseguenza se si considerano le peculiarità e specificità del sistema agroalimentare rispetto ad altri settori di mercato.

L'agricoltura è tuttora oggetto di attenzione da parte della politica europea in termini multifunzionali: gli agricoltori sono i primi custodi dell'ambiente rurale e infatti si riconosce all'agricoltura un ruolo chiave e determinante nella gestione efficiente e razionale delle risorse naturali e, più in generale, nella costruzione dello sviluppo sostenibile in termini economici, ambientali e sociali³.

¹ L'attenzione al tema dello spreco alimentare nelle politiche europee è resa esplicita, oltre che nelle due Risoluzioni citate in precedenza, nelle Conclusioni del Consiglio UE 10730/16 del 28 giugno 2016, *Perdite e sprechi alimentari*, e si inserisce, in una prospettiva di insieme, nel contesto delle misure europee relative all'economia circolare approdate nell'adozione della proposta di direttiva sui rifiuti (COM/2014/397 final).

² Sull'evoluzione della politica agricola comune la bibliografia è vastissima; si rinvia, in questa sede, ai fondamentali contributi di L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2003; Id., *La controriforma della PAC*, "Rivista di Diritto Agrario" 2010, I, p. 369; Id., *Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione Europea*, "Rivista di Diritto Agrario" 2015, p. 210; Id., *Diritto alimentare e diritto al cibo: dal Piano Mansholt alla Riforma del 2013*, "Rivista di Diritto Agrario" 2015, p. 306; Id., *Per una storia della PAC (a sessant'anni dall'inserimento dell'agricoltura nel progetto di Trattato CEE)*, "Rivista di Diritto Agrario" 2017, p. 64.

³ Comunicazione della Commissione COM(2017) 713 final, del 29/11/2017, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*: "(...) Gli agricoltori dell'UE sono i primi custodi dell'ambiente naturale, in quanto curano le risorse del suolo, dell'acqua, dell'aria e della biodiversità (...) Nessuno

Allo stesso tempo, si evidenzia, però, che la legislazione europea ha solo di recente posto le basi per la progressiva realizzazione di una disciplina che tuteli le imprese agricole dalle asimmetrie del potere negoziale rispetto agli acquirenti dei prodotti agricoli.

A ben guardare, la filiera agroalimentare presenta, infatti, una specifica debolezza strutturale che la caratterizza e la distingue dalle altre filiere produttive e che risiede in primo luogo nella asimmetria tra produzione agricola e industria alimentare⁴.

Le imprese agricole sono strutturalmente dipendenti dalle imprese acquirenti del prodotto, a causa sia della peculiarità dell'attività agricola che implica la dipendenza nei tempi e nella quantità di produzione da variabili incontrollabili, sia della strutturale frammentazione dell'offerta produttiva nei mercati europei. Le istituzioni europee hanno da qualche tempo cercato di affrontare le problematiche specifiche delle filiere agroalimentari: basti pensare alla Comunicazione della Commissione sul *Miglior funzionamento della filiera alimentare in Europa* (COM 2009 591 def.). Il documento nasce dalla preoccupazione per la fluttuazione dei prezzi al consumo a forte discapito delle ragioni economiche dei consumatori e degli imprenditori agricoli. L'utilizzo di pratiche commerciali sleali tra imprese e l'instabilità dei prezzi dei prodotti alimentari e delle materie prime agricole rappresentano le due principali preoccupazioni dell'azione dell'Unione, in quanto comportano una serie di problematiche strutturali che indeboliscono la filiera. Una di queste è rappresentata dal crescente impoverimento dei produttori agricoli, a fronte di un costante aumento del margine di guadagno delle imprese di trasformazione e dei commercianti all'ingrosso. Al fine di cercare una risposta normativa adeguata all'esigenza di tutela del reddito dei produttori agricoli, si sottolinea l'importanza di una maggiore trasparenza sulla formazione dei prezzi lungo la filiera e di interventi correttivi sull'abuso di posizione dominante da parte di alcuni attori economici operanti lungo la filiera agroalimentare (imprese fornitrici di fattori produttivi agli imprenditori agricoli, imprese di trasformazione, grande distribuzione organizzata) e più in

di questi benefici può tuttavia essere dato per scontato: a differenza della maggior parte degli altri settori economici, l'agricoltura è fortemente influenzata dalle condizioni meteorologiche; è spesso messa a dura prova dalla volatilità dei prezzi, da calamità naturali, parassiti e malattie (...) il settore si trova ad affrontare problemi di bassa redditività (dovuta anche agli elevati standard di produzione dell'UE), di costo elevato dei fattori di produzione e della frammentarietà del settore primario. (...) la PAC può contribuire a ridurre gli sprechi alimentari e le perdite alimentari incoraggiando migliori pratiche di produzione e lavorazione (...), sostenendo iniziative che trasformano i tradizionali schemi di consumo produzione-uso-eliminazione in una bioeconomia circolare”.

⁴ A. Iannarelli, *Le relazioni contrattuali tra agricoltura e industria nella recente esperienza giuridica italiana*, in: *Diritto agrario e società industriale*, t. II, *Il sistema agroalimentare*, Bari 1993; Id., *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari 2003.

generale si evidenzia che la presenza di situazioni di squilibrio del potere negoziale è la prima fondamentale causa dell'impoverimento dei produttori agricoli. Lo squilibrio nel potere negoziale lungo la catena agroalimentare è al centro di attenzione di una distinta Risoluzione del Parlamento europeo che fa luce sulla diffusione di pratiche commerciali sleali quali, ad esempio, pagamenti tardivi, modifiche unilaterali dei contratti, mancanza di informazione sulla formazione dei prezzi, abusi di potere di mercato⁵.

La conseguenza dell'asimmetria del potere negoziale è senza dubbio il rischio di messa in atto di pratiche commerciali sleali, ma anche l'uscita dalla filiera di tutti quei prodotti che non corrispondono alle precise indicazioni qualitative imposte dall'acquirente nei contratti con l'impresa agricola. Inoltre, l'asimmetria negoziale ha precise ripercussioni sulla competitività della filiera agroalimentare, con la duplice conseguenza di abbassare i profitti delle imprese agricole, limitandone la capacità di crescita e di innovazione, sia nella qualità dei prodotti che nei processi produttivi. Fino a quando la filiera agroalimentare non raggiungerà un equilibrio nelle relazioni contrattuali tra gli operatori economici coinvolti garantendo prezzi equi e competitività, il reddito degli imprenditori agricoli sarà iniquo, la produzione agricola sarà spesso eccedentaria rispetto alla domanda delle grandi imprese di trasformazione o di vendita al dettaglio, causando fluttuazione dei prezzi a creazione di sprechi. Nella Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare, ai punti 86 e 87, si evidenzia espressamente la stretta connessione tra pratiche commerciali sleali nell'ambito della catena di approvvigionamento e sprechi alimentari⁶.

Superare le problematiche derivanti dalle situazioni di squilibrio del potere negoziale attraverso la regolamentazione delle condotte commerciali sleali è condizione indispensabile per il raggiungimento dell'obiettivo di efficienza e sostenibilità delle filiere agroalimentari. È di recentissima pubblicazione la proposta di direttiva in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012 sugli squilibri della catena di distribuzione alimentare.

⁶ “(...) le pratiche commerciali sleali nell'ambito della catena di approvvigionamento possono generare sprechi di alimenti; (...) la soluzione del problema delle pratiche sleali migliorerà la posizione degli agricoltori, l'anello più debole della catena, e, inoltre, riducendo la sovrapproduzione e l'accumulo di eccedenze, potrà aiutare non solo a stabilizzare i prezzi e a offrire agli agricoltori prezzi (...) equi e remunerativi, ma anche a ridurre sia gli sprechi alimentari nell'intera filiera sia le perdite generate nelle aziende agricole familiari; (...) una più equa retribuzione dei produttori conferirebbe maggiore valore ai prodotti determinando una diminuzione degli sprechi alimentari negli anelli finali della catena di approvvigionamento”.

imprese nella filiera alimentare⁷, che mira a ridurre le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare mediante l'introduzione di un livello minimo di tutela comune a tutta l'UE, comprendente un breve elenco specifico di pratiche commerciali sleali vietate. La tutela è rivolta ai fornitori di piccole e medie dimensioni della filiera alimentare, nelle relazioni contrattuali con imprese di grandi dimensioni. L'obiettivo è quello di contribuire ad assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, realizzando in tal modo uno degli obiettivi della politica agricola comune ai sensi dell'articolo 39 del TFUE.

Le problematiche specifiche della filiera agroalimentare sono tra loro tutte connesse e necessitano di un approccio globale e di sistema che ruoti intorno alla tutela del bene alimento.

L'importante produzione di spreco alimentare incide, infatti, direttamente su alcuni principi giuridicamente tutelati dalla legislazione europea, ed in particolare dall'art. 39 TFUE.

Gli obiettivi della PAC consistono nell'incremento della produttività in agricoltura attraverso il progresso tecnico e l'impiego ottimale dei fattori di produzione; nell'assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; nella stabilizzazione dei mercati; nella garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti; ed infine nell'assicurare prezzi ragionevoli per i consumatori. L'art. 11 TFUE impone alle politiche europee la tutela dell'ambiente nella prospettiva della promozione dello sviluppo sostenibile.

Lo spreco alimentare rappresenta una violazione dei principi giuridici alla base della politica agricola ed ambientale europea. L'obiettivo dell'incremento della produttività nel settore agricolo non può non comportare interventi volti ad arginare la perdita dei prodotti agricoli non raccolti o invenduti, anche al fine di un uso sostenibile dei fattori produttivi impiegati. Direttamente dipendente dalla perdita di cibo nella fase della produzione agricola è la mancata remunerazione degli agricoltori.

Un'azione politica contro lo spreco alimentare dovrà affrontare problematiche diversificate ma tutte specifiche del sistema cibo e il tema dello spreco può rappresentare un'occasione per le istituzioni europee di guardare alla filiera agroalimentare in modo globale. Il fenomeno dello spreco non è altro, infatti, che un indice dell'inefficienza della filiera, non solo da un punto di vista meramente economico ma anche nell'ottica degli obiettivi fatti propri dalle recenti politiche di sostenibilità ed uso efficiente delle risorse naturali.

3. L'approccio globale alla filiera agroalimentare nell'ottica della ricerca di una risposta normativa allo squilibrio nelle relazioni negoziali tra imprese agrico-

⁷ COM(2018) 173 final.

le ed imprese dell'alimentazione è assunto nel Progetto di legge francese "pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable"⁸. Procedendo nella direzione già intrapresa dal legislatore francese con l'adozione della legge n. 2016-138 dell'11 febbraio 2016, "Loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire"⁹, il progetto di legge, che mira ad intervenire sull'equilibrio tra gli attori della filiera, riprende l'obiettivo di contrasto allo spreco alimentare, nella convinzione che "La lutte contre le gaspillage alimentaire s'inscrit pleinement dans un double objectif de mise en valeur des produits et de responsabilisation des acteurs afin d'oeuvrer pour une répartition plus optimale des biens produits", rafforzando allo stesso tempo lo stretto legame tra squilibrio economico e negoziale tra imprese agricole e imprese commerciali, e creazione di sprechi.

Tra i pochi interventi normativi rivolti alla riduzione degli sprechi alimentari, l'Italia ha rappresentato un campo di sperimentazione giuridica interessante. La recente legge n. 166/2016 propone di ridurre gli sprechi per ciascuna delle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di prodotti alimentari, in primo luogo attraverso il recupero e la donazione di "eccedenze" alimentari¹⁰. In riferimento al contrasto allo spreco lungo la fase della produzione primaria, la legge prevede la possibilità della cessione a titolo gratuito delle "eccedenze" in campo da parte degli imprenditori agricoli, a condizione che le attività di raccolta dei prodotti agricoli avvengano direttamente e sotto la responsabilità dei soggetti donatari, i quali provvederanno alla successiva distribuzione gratuita. L'obiettivo di contrasto allo spreco alimentare attraverso il ricorso a principi di solidarietà sociale, che da tempo rappresenta l'approccio regolativo del legislatore italiano¹¹, a nostro avviso, rappresenta una pregevole iniziativa in termini etici e sociali ma, allo stesso tempo, un importante limite. La tematica dello spreco alimentare, infatti, non può risolversi nel ricorso alla redistribuzione gratuita alle persone indigenti; anzi, si rischia,

⁸ Progetto di legge n. 627, del 21 aprile 2018.

⁹ A. Denizot, *Les premiers pas hésitants de la lutte contre le gaspillage alimentaire*, "RTDCiv." 2016, p. 473; L. Collot, *Fin des condamnations pour vol de produits périmés dans les poubelles des supermarchés*, "Daloz actualité" 25 janvier 2016; L. González Vaqué, *French and Italian food waste legislation. An example for other EU Member States to follow?*, "European food and feed law Review" 2017, n. 3.

¹⁰ I. Trapè, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166 del 2016*, "Rivista di Diritto Agrario", 2017, p. 263; G. Maccioni, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino 2018.

¹¹ La legge n. 155/2003, nota come legge del buon samaritano, equipara le ONLUS al consumatore finale, ai fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti, facilitando l'opera di redistribuzione gratuita alimentare dal punto di vista del rispetto della normativa europea sulla sicurezza alimentare.

in tal modo, di collegare indissolubilmente gli interventi normativi di politica sociale all'utilizzo degli sprechi alimentari ai fini di redistribuzione alimentare gratuita, rendendo paradossalmente necessaria la produzione di sprechi alimentari in quanto utile strumento per il soddisfacimento degli obiettivi di politica sociale. La lotta allo spreco alimentare nella prospettiva di politica europea assume un respiro più ampio, in una dimensione complessiva che guarda all'efficienza di tutta la filiera agroalimentare. Si assiste, dunque, ad una non perfetta coincidenza in termini di obiettivi politici tra l'approccio regolativo europeo e l'intervento normativo italiano in materia di sprechi alimentari.

THE EU AND THE NATIONAL POLICY TO COMBAT FOOD WASTE IN PRIMARY PRODUCTION: AN ANALYSIS AND FUTURE PROSPECTS

Summary

Following the adoption by the United Nations General Assembly of the Resolution “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development,” the European Parliament adopted a resolution initiating resource efficiency aimed to reduce food waste and to improve food security (Resolution of 16 May 2017), updating the objectives on food waste, already singled out in the previous Resolution of 2012 (Resolution of 19 January 2012 on How to avoid food waste: strategies for improving the efficiency of the food chain in the EU), in response to Objective 12.3 of the Agenda 2030 document. In particular, in view of the United Nations estimates referring to the increase in the world’s hunger population, the Agenda 2030 document identifies the goal of reducing food wastage per person by 50% by the end of 2030 and aims at reducing food losses along production and supply chains, as well as losses during the primary production, the transport and the storage of goods.

This paper looks at the actions which the European Union has undertaken in order to achieve the objective of reducing food waste, with particular regard to the reduction of food losses along primary production. The European legislative intervention intended to reduce food waste at the primary production level in particular, will necessarily have to deal with the specific problems of agricultural enterprises operating along the supply chain, such as the specific contractual weakness suffered by food producers against the agricultural products purchasers. The regulatory solutions implemented to facilitate the reduction of food losses at the primary production level cannot, in fact, be limited to the proposition of food donations; the reduction of waste during primary production is closely connected with a wider problem which is equitable remuneration of agricultural producers (Article 39 TFEU) if we consider the obvious impact which a loss of perfectly marketable agricultural products has on their earning resulting from the agricultural activity in which they are involved.

POLITICHE EUROPEE E NAZIONALI DI CONTRASTO ALLO SPRECO ALIMENTARE NELLA PRODUZIONE PRIMARIA: ANALISI E PROSPETTIVE FUTURE

Riassunto

In seguito all'adozione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Risoluzione "Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile", il Parlamento europeo ha adottato la Risoluzione sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare (Risoluzione del 16 maggio 2017), aggiornando gli obiettivi in materia di contrasto allo spreco di cibo, già indicati nella precedente Risoluzione del 2012 (Risoluzione del 19 gennaio 2012 su *Come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE*), in risposta all'obiettivo 12.3 del documento Agenda 2030. In particolare, a fronte delle stime delle Nazioni Unite che riferiscono dell'incremento della popolazione mondiale che patisce la fame, il documento Agenda 2030 individua l'obiettivo di ridurre del 50 % entro il 2030 gli sprechi alimentari globali pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di produzione e di approvvigionamento, ivi comprese le perdite durante la fase della produzione primaria, del trasporto e dello stoccaggio.

Si intende concentrare l'attenzione sulle azioni intraprese dall'Unione europea al fine del raggiungimento dell'obiettivo di riduzione degli sprechi alimentari, con particolare riguardo alla riduzione delle perdite di cibo lungo la fase della produzione primaria. L'intervento normativo europeo sulla riduzione degli sprechi alimentari con particolare riguardo alla fase della produzione primaria dovrà necessariamente confrontarsi con le problematiche specifiche delle imprese agricole operanti lungo la filiera, come la specifica debolezza contrattuale di queste ultime che caratterizza i rapporti negoziali con le imprese acquirenti dei prodotti agricoli. Le soluzioni normative legate alla diminuzione delle perdite alimentari lungo la fase primaria non potranno, infatti, essere limitate al ricorso alle donazioni alimentari; a ben guardare, la riduzione dello spreco lungo la fase della produzione primaria è strettamente connesso alla più ampia problematica dell'equa remunerazione del produttore agricolo (art. 39 TFUE) in considerazione dell'evidente riflesso che le perdite di prodotto agricolo perfettamente commercializzabile hanno sulla remunerazione dell'attività agricola stessa.

MANUEL ERNESTO MONTIEL SILVA

Desafíos del productor nicaragüense en el mercado agrícola (regional y local) y alternativas de solución. Parte 1

1. Introducción

El Sistema de Integración Centroamericana – SICA – dispone de un sistema jurídico completo y complejo para la agricultura en la región. Este, a su vez, se acopla en un todo orgánico con los sistemas jurídicos de cada uno de los Estados integrantes. Entre otros aspectos importantes, el aludido sistema devela que la actividad agrícola y la comercialización de sus productos y de productos para la agricultura a nivel regional y local se desenvuelve dentro de la libertad de empresa y el libre mercado. Para que esto sea posible, entran en la dinámica de intercambio los sujetos del mercado agrícola que conforman la cadena de suministro agroalimentaria, dentro de la cual se encuentra el productor.

Se constató que esta cadena y los productores agrícolas en particular, procuran y hacen posible el crecimiento de la actividad agrícola nicaragüense. No obstante, en la práctica se percibe que la mayoría de los productores nicaragüenses enfrentan dificultades en la recuperación de los costos de producción y en la obtención de ganancias al momento de colocar sus productos en el mercado agrícola nacional. En cambio, los proveedores, los manipuladores, la agroindustria, los distribuidores, los exportadores y los especuladores se quedan con mejores réditos. Algo que invita a pensar que en la cadena de suministro agroalimentaria nacional existe una desigual distribución de los recursos generados por la actividad agrícola.

Se considera que el problema expuesto y contextualizado exige una respuesta holística que involucra a la política, a la economía y al derecho entre otras ciencias sociales para resolverlo. Es decir, somos conscientes de que abordar el fenómeno requiere la intervención y coordinación entre varias ciencias y pretender resolverlo únicamente a través de la presente investigación sería negativamente presuntuoso.

No obstante, la viabilidad de la investigación se aloja en que problema planteado se ve inserto y disperso en la dinámica jurídica del plexo normativo que regula al mercado agrícola y a la cadena de suministro agroalimentaria, y esto es algo que permite su estudio desde la ciencia jurídica, en particular desde el derecho agrario.

La búsqueda en la doctrina nacional de trabajos que aborden el fenómeno aludido desde el punto de vista jurídico, comprueba su nula disponibilidad. En cambio, desde las ciencias de la administración, economía e ingeniería industrial, si fue posible encontrar estudios del fenómeno del mercado y de la cadena de suministro que, por cierto, fueron orientadores para la presente investigación. Más allá, en la doctrina *ius agraria* internacional fue posible encontrar abundantes estudios jurídicos acerca del mercado agrícola y la comercialización de productos vegetales y animales, que de igual forma fueron orientadores.

Desarrollar un estudio del fenómeno del mercado agrícola y de la cadena de suministro agroalimentaria en el ámbito del derecho coadyuvaría, por un lado, a que las demás ramas de las ciencias sociales, en el afán de dar respuestas al fenómeno del mercado y sus inequidades, consideren aspectos importantes que se extraen de la realidad jurídica. Por otro lado, sería una propuesta inicial en el contexto jurídico nacional, de lo que se debe hacer en virtud de fortalecer a los productores agrícolas en el intercambio dentro de la cadena de suministro agroalimentaria.

La conjetura o punto de partida de esta investigación fue que el marco jurídico regulador del mercado agrícola nicaragüense resulta inadecuado e insuficiente para proteger al productor agrícola en las relaciones comerciales dentro de la cadena de suministro agroalimentaria, lo que, a su vez, constituiría una eventual causa de la desigual distribución de los recursos económicos generados por la actividad agrícola, entre los diferentes actores de la cadena.

Considerando lo previo expuesto, podría mencionarse que el objetivo general planteado fue determinar las brechas dentro del marco jurídico regulador del mercado agrícola regional y nacional que permiten suprimir la desigual distribución de los recursos económicos en la cadena de suministro agroalimentaria generados por la actividad agrícola, en cuya base encontramos al productor nicaragüense.

Es importante señalar que los desafíos jurídicos del productor agrícola nicaragüense en el mercado agrícola regional y local están vinculados a aquellos aspectos o circunstancias que le son adversas, como la debilidad del sistema que allana el camino para la desigual distribución de los recursos económicos.

En base a lo previamente expuesto, la presente investigación es de tipo teórico, debido a que se desarrolla sobre un objeto abstracto que no se puede percibir sensorialmente. Este objeto es el marco jurídico regulador del mercado agrícola centroamericano y nicaragüense y de la cadena de suministro agroalimentaria nacional.

Para comprobar la hipótesis planteada se recurrió a los métodos de análisis-síntesis, sistémico-estructural-funcional, abstracto-concreto e inductivo-deductivo. Estos permitieron determinar qué es el mercado agrícola y qué es una cadena de suministro agroalimentaria desde el punto de vista jurídico, qué elementos les componen, cómo están ordenados, cuál es su funcionamiento, cuál es la estructura jurídica que les erige y de dónde ésta surge. Paralelamente, estos métodos permitieron buscar vacíos, antinomias, confluencias, dicotomías o cualquier otra imperfección que permitiera visualizar una brecha en el sistema develado.

Para la obtención de la información y su registro se consultaron diversos recursos bibliográficos disponibles en las bibliotecas de la Universidad de Bari Aldo Moro y de la Universidad Centroamericana; los disponibles en las bases de datos de acceso remoto y de libre acceso que contienen un universo de libros, revistas indexadas y especializadas, ensayos y artículos científicos. Para el registro de la información que se ha utilizado en la fundamentación se puso en práctica el uso de fichas bibliográficas y de contenido y, adicionalmente, la elaboración de esquemas y resúmenes en cuadernos de notas. Todo ello permitió una clasificación de los argumentos por temáticas para su discusión y contrastación con la realidad. Una vez fichada la información, se procedió al análisis del contenido de las fichas bibliográficas y de los apuntes, lo que, a su vez, permitió clasificar, validar y contrastar la información para su utilización en este artículo.

2. Marco jurídico regulador del mercado agrícola regional y local

Para comprender qué es el marco jurídico regulador del mercado agrícola regional y local fue necesario identificar conceptos de mercado en general¹

¹ El mercado en general no existe en realidad, sino tantos mercados como tipos de productos o servicios en tanto están organizados por un estatuto particular. Además, los mercados están interrelacionados entre sí, lo mismo que las empresas, de ahí lo importante que es no perder de vista una visión de conjunto o sistemática. Véase J. Fernández, M. García, J. Monereo, M. Morón,

que orientaran a la comprensión del fenómeno. De este modo se hizo posible observar que el concepto de mercado es uno de los más importantes en la historia de las ciencias sociales y ha tenido un profundo impacto en sus estructuras²; más allá de las ocho definiciones que ofrece el diccionario de la Real Academia Española en línea³ y de lo que nuestro propio ordenamiento jurídico puede aportar⁴. Se viene formando desde hace décadas y ha sido objeto de estudio de otras ramas de las *Ciencias Sociales* como la *Economía*, algo que se demuestra al considerar los trabajos de Alejandro Nadal⁵, Marcela Astudillo⁶ y de Orlando Núñez⁷.

Para Alejandro Nadal, el mercado es un concepto que no ha podido ser construido de manera rigurosa por la economía, por lo que corresponde a las demás ciencias sociales – como al derecho agrario – la tarea de abordar el fenómeno del mercado⁸. No obstante, existen diversas conceptualizaciones de mercado y entre ellas, la que Marcela Astudillo expone al decir que la palabra mercado (...) refiere a (...) cualquier acuerdo para que compradores y vendedores de una

J. Navarro, *Introducción del derecho agrario. Régimen jurídico de las explotaciones agrarias*, España 2005, p. 565.

² Véase A. Nadal, *El concepto de Mercado*, México 2010, p. 2, online: http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/450trabajo.pdf.

³ En el Diccionario de la Real Academia Española en línea se encuentra que la palabra mercado refiere a: 1) Contratación pública en lugar destinado al efecto y en días señalados, 2) sitio público destinado permanentemente, o en días señalados, para vender, comprar o permutar bienes o servicios, 3) concurrencia de gente en un mercado, 4) conjunto de actividades realizadas libremente por los agentes económicos sin intervención del poder público, 5) conjunto de operaciones comerciales que afectan a un determinado sector de bienes, 6) plaza o país de especial importancia o significación en un orden comercial cualquiera, 7) conjunto de consumidores capaces de comprar un producto o servicio, 8) estado y evolución de la oferta y la demanda en un sector económico dado. Online: <http://dle.rae.es/?id=OyRtG0r>.

⁴ Es oportuno hacer mención que, dentro del ordenamiento jurídico nicaragüense, propiamente dentro de los Códigos Civil y Comercial, no hay disponible un concepto de mercado en general. Aunque si fue posible encontrar una definición de “mercado relevante”. De acuerdo al artículo 3 de la Ley N.º 601, Ley de Promoción de la Competencia, el mercado relevante es la línea del comercio en una determinada zona geográfica, abarcando todos los productos o servicios razonablemente sustituibles entre sí, así como los competidores inmediatos, a los que un mayorista, intermediario o consumidor pudiese acudir a corto plazo. Véase Ley N.º 601, Ley de Promoción de la Competencia, con sus reformas integradas y su Reglamento, publicada en La Gaceta Diario Oficial 206 del 24 de octubre de 2006, online: <http://procompetencia.gob.ni/wp-content/uploads/2015/03/Ley-No.601-y-Reglamento-Refundida-20161.pdf>.

⁵ Véase la Nota 2.

⁶ Véase M. Astudillo, *Fundamentos de Economía*, México 2012.

⁷ Véase O. Núñez, *El metabolismo del mercado: Regulación–socialización–desmercantilización*, Nicaragua, Anamá 2015.

⁸ Véase la Nota 2. p. 21

mercancía determinada hagan negocios entre sí⁹. La misma autora adiciona que el mercado puede concebirse como un lugar específico, en donde se reúnen e interactúan los sujetos del mercado de un sector de la economía, como el sector de productos agrícolas; o bien pueden ser grupos de personas dispersas por todo el mundo, pero relacionadas a través de internet, el teléfono o el fax, como en el caso del comercio electrónico¹⁰. Por otro lado, y en palabras del nicaragüense Orlando Núñez, el mercado, tal como existe ahora (...) es el conjunto de relaciones de intercambio de mercancías, a precios o expresiones en dinero del valor de cada una de ellas¹¹.

En base a los conceptos expuestos, análogamente podría decirse que el mercado agrícola es – más que un lugar específico sin prescindir completamente de él – el conjunto de relaciones intersubjetivas para el intercambio de productos vegetales y animales en su estado natural o previa una o múltiples transformaciones, y de insumos, equipos, utensilios y maquinarias para la producción, a precios o expresiones en dinero del valor de cada uno de ellos. Ahora bien, esta definición permite su interpretación desde el ámbito jurídico, sin embargo, es válido aclarar a qué refiere la expresión “conjunto de relaciones de intercambio” con el particular objetivo de determinar lo que se regula jurídicamente.

De la observación se deduce que refiere al conjunto de actividades que deben realmente ejecutarse por los sujetos del mercado agrícola¹² como la compra, venta, importación y exportación, para que efectivamente ocurra el intercambio de productos vegetales y animales y de productos para la agricultura. Se tiene a bien decir que estas actividades se derivan de los procesos de abastecimientos, de producción, de manipulación, de transformación, de distribución y de comercialización de estos productos, dentro o fuera de determinados territorios. Se observa que aludidas actividades de intercambio se encuentran sujetas a regulaciones normativas que son aplicables bien dentro de un Estado o bien dentro de un conjunto de Estados e incluso a nivel internacional, en base al respeto del fundamental principio de soberanía nacional.

Pero, cabe preguntar ¿de dónde surgen referidas regulaciones normativas? Se encontró que se surgen a través de acuerdos intergubernamentales y/o inte-

⁹ Véase la Nota 6, p. 55.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Véase la nota 7, p. 49. Cabe rescatar que este autor percibe al mercado como un organismo social y económico supremo (...) que sirve de pedestal para diferentes tipos de intercambio que conforman y caracterizan al sistema capitalista de producción, reproducción, repartición y distribución de mercancías.

¹² Cuando se habla de sujeto del mercado agrícola se hace referencia particularmente a los productores agrícolas, los proveedores de semillas, agroquímicos, equipos, utensilios, maquinarias y repuestos, los agro-industrializadores y comerciantes de productos agrícolas transformados o no, dentro de lo que sería una cadena de suministro corta.

restatales. Es decir, en instrumentos jurídicos internacionales suscritos por los Estados interesados en la regulación de dicho intercambio por su trascendental importancia para el desarrollo económico de cada uno de ellos¹³.

Basado en lo anterior, podemos decir que el mercado agrícola centroamericano refiere a un plexo normativo devenido de instrumentos jurídicos internacionales, suscritos por los Estados que conforman al Sistema de Integración Centroamericana – SICA¹⁴ para regular el intercambio de productos vegetales y animales en su estado natural o previa una o múltiples transformaciones y de productos para la agricultura¹⁵. De aquí se desprende que el marco jurídico regulador del mercado agrícola regional equivale al plexo normativo devenido de los tratados de integración, tratados de libre comercio entre la región y otros países, el acuerdo de asociación con la Unión Europea y las Resoluciones Ministeriales Hemisféricas en el marco de la Organización de Estados Americanos – OEA¹⁶. Estos instrumentos jurídicos supranacionales, ciertamente, regulan el intercambio de productos agrícolas y de productos para la agricultura en el espacio regional integrado por El Salvador, Guatemala, Belice, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, todos ellos miembro del SICA¹⁷.

Por abstracción, el marco jurídico regulador del mercado agrícola nicaraguense equivaldría al plexo normativo integrado por la Constitución, las leyes,

¹³ En la actualidad se percibe la existencia de nuevas y poderosas fuentes de producción normativa de carácter supraestatal, interestatal y paraestatal (...) determinado por la existencia de poderes normativos superiores al Estado como lo son los organismos internacionales o supranacionales. Véase J. Pérez, *Las fuentes del derecho y el derecho agrario cubano*, Madrid 2015, p. 43.

¹⁴ Véase Sistema de Integración Centroamericana – SICA, Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de Estados Centroamericanos – ODECA, (Honduras, Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, 1991), online: <http://www.sice.oas.org/trade/sica/SG121391.asp>.

¹⁵ El mercado en el sentido jurídico es (...) la unidad legal de las relaciones de intercambio. Véase A. Germanò, E. Rook Basile, *Diritto agrario. Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Torino 2006, p. 191.

¹⁶ Véase Acuerdos Ministeriales Hemisféricos – AMH, Plan Agro 2003–2015 para la Agricultura y Vida Rural en las Américas y Declaración de Bávaro, San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, 2010, p.133, online: <http://repiica.iica.int/docs/B1662e/B1662e.pdf>.

¹⁷ Centroamérica es una Comunidad de Estados económico-política cuyas relaciones se enmarcan en un esquema de integración regional que no es puramente económica, sino global abarcando los diversos sectores económicos y políticos pero también social, cultural y ambiental, cuyos presupuestos se centran en una concepción social y democrática del Estado en el marco irrestricto de la tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos, debiendo los Estados miembros (del SICA) comportarse de acuerdo a los principios fundamentales contenidos en el artículo 4 del “Protocolo de Tegucigalpa”. Véase en O. Guerrero, *El derecho comunitario: concepto, naturaleza y caracteres*, “Revista de Derecho de la Universidad Centroamericana – UCA” 2003, Núm. 6, pp. 208–209, online: <http://www.revistasnicaragua.net.ni/index.php/revderecho/article/view/937>.

decretos, normas técnicas y resoluciones administrativas que regulan y garantizan el intercambio de productos agrícolas y de productos para la agricultura dentro del territorio de la República de Nicaragua.

3. Marco jurídico regulador del mercado agrícola regional

En este espacio es oportuno rescatar que el plexo normativo inherente al intercambio de productos agrícolas en la región centroamericana se acopla al sistema jurídico completo y autosuficiente para la agricultura en el ámbito jurídico internacional¹⁸. Se ve directamente influenciado por instrumentos jurídicos internacionales de mayores alcances, como el Acuerdo de Marrakech¹⁹ y los acuerdos comerciales multilaterales anexos a él, en particular, los acuerdos siguientes: Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, Acuerdo de Agricultura, Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Del mismo modo, sobre él ejerce influencia el *Plan Agro 2003–2015* como instrumento jurídico hemisférico adoptado en la Segunda Reunión Ministerial “Agricultura y Vida Rural en las Américas”, celebrada en la Ciudad de Panamá en el año 2003 y que encuentra respaldo para su aplicación en el Mandato de la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en la Ciudad de Monterrey (México) en el año 2004²⁰.

Este marco jurídico se ve integrado por el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 a través del cual fue conformado el SICA²¹; y el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) de 1993²²,

¹⁸ El pasaje del GATT a la OMC significó (...) la constitución de un verdadero sistema jurídico completo y autosuficiente (...) para la agricultura internacional. Véase L. Pastorino, *La agricultura en el ámbito internacional. Aspectos jurídicos sobresalientes de los acuerdos de la OMC y sus proyecciones concretas en la actividad agraria y los mercados agropecuarios*, España 2008, p. 101.

¹⁹ La Declaración de Marrakech es considerada el marco jurídico más fuerte y más claro que han adoptado para el desarrollo del comercio internacional y que incluye un mecanismo de solución de diferencias más eficaz y fiable; la reducción global de los aranceles en un 40% y los acuerdos más amplios de apertura de los mercados en el sector de las mercancías, el establecimiento de un marco multilateral de disciplinas para el comercio de servicios y para la protección de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, así como el reforzamiento de las disposiciones multilaterales sobre el comercio de productos agropecuarios y de textiles y prendas de vestir. Véase Organización Mundial del Comercio – OMC, *Acuerdo de Marrakech* por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, Marruecos, Ministros de 124 Gobiernos, 1994, en línea. Online: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm.

²⁰ Véase Nota 16.

²¹ Véase Nota 14.

²² Véase Gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana*

a través de la cual los Estados se comprometieron en perfeccionar la zona de libre comercio para todos los bienes originarios de sus respectivos territorios, a través de la eliminación gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio intrarregional, eliminando toda restricción de carácter cuantitativo y cualquier otra medida de efecto equivalente.

Consecuentemente por el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, que, a su vez, se ve integrado por el Arancel Centroamericano de Importación, el Acuerdo para la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio – GATT 1994, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano – CAUCA y su reglamento RECAUCA²³. Igualmente lo integra la Política Agrícola Centroamericana 2008-2017²⁴, que dentro de sus objetivos estratégicos se encuentran: la prosperidad rural, la seguridad alimentaria, el posicionamiento internacional, la competitividad, la sustentabilidad, la equidad y la gobernabilidad.

También forman parte de aludido marco los Tratados de Libre Comercio suscrito entre Centroamérica y los siguientes países: República Dominicana el 16 de abril de 1998, Chile el 18 de octubre de 1999, Estados Unidos el 5 de agosto de 2004, Panamá el 15 de enero de 2009, México el 22 de noviembre de 2011; Taiwán el 16 de junio de 2006 y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea el 29 de junio de 2012²⁵. De la revisión estructural de estos instrumen-

(Protocolo de Guatemala), Guatemala, 1993, online: <http://www.sice.oas.org/Trade/sica/PDF/Prot.Guatemala93.pdf>.

²³ Véase Secretaría de Integración Económica Centroamericana – SIECA, Proceso de la integración de Panamá a la Integración Económica Centroamericana. Temas arancelarios. Guatemala: Autor, 2011, p. 3, online: https://www.mici.gob.pa/imagenes/pdf/presentacion_arancelaria_panama.pdf.

²⁴ Uno de los temas transversales de la Política Agrícola Centroamericana es el que corresponde a la pequeña agricultura empresarial. Entre otras cosas dispone que se debe promover la inserción de la pequeña agricultura en los mercados, así como su integración regional, fortalecimiento organizacional y asociatividad, véase Consejo Agropecuario Centroamericano, Política Agrícola Centroamericana 2008–2017, Costa Rica, Consejo Agropecuario Centroamericano, 2007, p. 73, online: <http://www.fao.org/forestry/13772-0e3d01f7a6aa2707e127bf0bc4d796edb.pdf>.

²⁵ Véase Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana, República Dominicana, Presidentes de Costa Rica, Honduras, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, 1998.

¹ http://www.sice.oas.org/Trade/camdrep/CARdo_2s.asp#20.01; Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile, Managua, 1999, online: <http://www.sice.oas.org/Trade/chicam/chicamin.asp>; Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, Washington 2004, online: http://www.sice.oas.org/Trade/CAFTA/CAFTADR/CAFTADRin_s.asp; Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá, Panamá 2009, online: <http://www.sice.oas.org/Trade/capan/indice.asp>; Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, Tratado de Libre Comercio entre

tos se desprende un patrón normativo encaminando al establecimiento de una zona de libre comercio y todo lo que ello implica, como la libre circulación de la mercancía, la desgravación arancelaria, la identificación y el reconocimiento de los productos originarios, el trato nacional de los mismos, la competencia leal, el libre acceso de bienes al mercado. Sin olvidar reglas especiales para los productos agrícolas, como los acuerdos sanitarios y fitosanitarios y lo referente a los obstáculos técnicos al comercio también establecidos en ellos.

Se puede agregar que estos instrumentos jurídicos supranacionales surgieron de la necesidad de los Estados centroamericanos de alcanzar el desarrollo económico y social sostenible, en el que la agricultura desempeña un papel muy importante, por ser fuente tradicional de empleo y generadora de alimento para la población, con marcada incidencia en el crecimiento del Producto Interno Bruto – PIB²⁶.

Finalmente, en lo que respecta a este acápite se puede parcialmente concluir que todos los instrumentos jurídicos internacionales en este acápite referidos sirven de base para visualizar al marco jurídico regulador del mercado agrícola centroamericano con marcado interés en incentivar zonas de libre comercio; y sirven además para promover una política común en el sector agrícola.

CHALLENGES FACING A NICARAGUAN PRODUCER OPERATING IN THE AGRICULTURAL MARKET (REGIONAL AND LOCAL) AND ALTERNATIVE METHODS OF SOLVING THEM. PART 1

Summary

The aim of the article is to present the regulation of the Nicaraguan agricultural market and to identify legal solutions that could contribute to overcoming the unequal distribution of economic resources resulting from domestic agricultural activity in the food supply chain. In particular, the aim is to identify the legal loopholes that contribute to the unequal distribution of resources in the Nicaraguan agri-food supply system and to propose alternative solutions that are available from the point of view of agricultural law science.

In the author's opinion, the main difficulty facing the Nicaraguan agricultural producer is the commercialisation of own goods on the agricultural products market of Central America and Nicaragua and the regulatory deficiencies in this respect. The System of Central American

México y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, San Salvador 2011, online: http://www.sice.oas.org/Trade/CACM_MEX_FTA/Index_s.asp; Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, Tratado de Libre Comercio entre Nicaragua y China (Taiwan), Taipei 2006 online: http://www.sice.oas.org/Trade/NIC_TWN/NIC_TWN_s/index_s.asp; Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Acuerdo de Asociación Centroamérica y Unión Europea, Tegucigalpa 2012, online: http://www.sice.oas.org/Trade/CACM_EU/Text_Sept14/Index_s.asp.

²⁶ Véase Nota 24, p. 17.

Integration (Sistema de la Integración Centroamericana – SICA) in force in most countries of the region, includes on the one hand comprehensive legal regulations concerning agriculture, but on the other hand it does not fully correspond to the modern structure of the agri-food chain. In practice, regional and national legislation is subject to frequent amendments and provides unsatisfactory protection for agricultural producers at every stage of production. The introduction of changes at the regional level in the form of free economic circulation zones and the implementation of the common agricultural policy by Central American countries offers a certain alternative to this situation.

SFIDE DEL PRODUTTORE NICARAGUENSE NEL MERCATO AGRICOLO (REGIONALE E LOCALE) E SOLUZIONI ALTERNATIVE. PARTE 1

Riassunto

Lo scopo dell'articolo è di presentare la regolamentazione del mercato agricolo in Nicaragua e di indicare soluzioni giuridiche che potrebbero contribuire a superare una distribuzione iniqua delle risorse economiche derivanti dall'attività agricola nazionale all'interno della filiera alimentare. In particolare, si tratta di individuare scappatoie giuridiche che contribuiscono ad una distribuzione iniqua delle risorse nel regime nicaraguense di approvvigionamento per i prodotti agroalimentari e di proporre soluzioni alternative per la loro eliminazione alla luce della scienza del diritto agrario.

Secondo l'autore, la principale difficoltà per il produttore agricolo nicaraguense è il processo di commercializzazione dei prodotti sul mercato dei prodotti agricoli dell'America centrale e del Nicaragua nonché carenze normative in questo ambito. Il Sistema dell'integrazione centroamericana (SICA), vincolante nella maggior parte dei paesi della regione, da un lato contiene regolazioni giuridiche complete sull'agricoltura, dall'altro non corrisponde pienamente alla struttura moderna della filiera agroalimentare. In pratica, la legislazione regionale e nazionale è soggetta a frequenti cambiamenti e non protegge in modo sufficiente il produttore agricolo in ogni fase di produzione. Un'alternativa sarebbe quella di introdurre cambiamenti a livello regionale, sotto forma di aree di libero scambio e di attuare la politica agricola comune da parte dei Paesi dell'America centrale.

MIRIAM VELAZCO MUGARRA

Derecho Agrario: instrumento del desarrollo agrícola y rural

1. Introducción

Motivada a participar en el XV Congreso Mundial de Derecho Agrario, promovido por la Unión Mundial de Agraristas Universitarios a celebrarse en septiembre de 2018 en la ciudad de Poznań, Polonia, con el tema central: *Retos actuales del Derecho Agrario: entre Globalización, regionalismo y lo local*, me gustaría presentar esta ponencia dedicada a demostrar la relevancia de lo local para el Desarrollo Rural Sostenible y su trascendencia en la configuración de un nuevo Derecho Agrario a tono con las exigencias actuales.

Se persigue el objetivo de analizar la necesaria funcionalidad del Derecho Agrario en el trazado de un orden jurídico adecuado al servicio de la gestión pública del desarrollo agrícola y bienestar rural en armonía con las políticas agrarias de nivel local, regional, global y de organismos internacionales vinculados con la cooperación agrícola.

Se pone de manifiesto la relevancia de la autonomía local para el desarrollo rural sostenible deseado por nuestras naciones y el reto que ello representa para el Derecho Agrario frente a la repercusión del ordenamiento ambiental territorial por cuanto contribuye a su eficacia.

El *desarrollo rural* definido en un sentido amplio se orienta por el enfoque territorial ambiental y multisectorial que abarca diversas actividades complementarias. Las legislaciones latinoamericanas de desarrollo rural sostenible, en general, muestran una marcada vocación territorial y la influencia de la visión global de la multifuncionalidad de la agricultura, el reconocimiento de un medio ambiente adecuado, la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad.

En la actualidad, las políticas públicas, la solidaridad y el Derecho procuran soluciones y estrategias de actuación compatibles con los desafíos que impone

la gestión del desarrollo rural sostenible. A estos efectos, se han creado organismos nacionales e internacionales y se han promulgado leyes especiales para ofrecer tutela jurídica al Desarrollo Rural Sostenible en países del área que, aun integrados a distintos bloques, mantienen políticas agrarias comunes.

Para la elaboración de este trabajo nos apoyamos en los métodos: analítico descriptivo y de derecho comparado, necesarios para ordenar estas ideas. El contenido teórico-conceptual básico se ocupa de identificar el alcance de las nuevas dimensiones del Derecho Agrario, la concepción cubana del ordenamiento ambiental territorial, instrumento de gestión indispensable para la toma de decisiones en beneficio del desarrollo agrícola y el bienestar rural.

2. Desarrollo local sostenible del medio rural

La agricultura abarca múltiples dimensiones que a su vez interactúan en un mismo territorio, se ocupa de producir bienes pero también de contribuir a la realización de servicios valorados por la comunidad en su función social o ambiental como son: mantener la ocupación del territorio, contribuir a la correcta gestión del territorio, y conservar el paisaje¹. Se trata de una nueva concepción de la agricultura vista en su carácter multisectorial que, según la Profesora Malanos, se podría denominar agricultura “de servicios”².

El enfoque territorial presupone alternativas a los enfoques tradicionales del desarrollo rural³. Con esa proyección, la agricultura se vincula al desarrollo rural sostenible⁴.

En la formulación, ejecución y evaluación de políticas, estrategias y proyectos de desarrollo rural desde una perspectiva integral y enfoque territorial se destacan diversos componentes que conforman un sistema territorial como son las dimensiones económica, sociocultural, ambiental y la político – institucional; lo intertemporal e intergeneracional, lo multisectorial, la adopción de una economía de territorio y la búsqueda de una mayor coincidencia institucional.

La cohesión social es una de las metas del desarrollo rural, constituye un desafío de inclusión e integración de la economía rural, como lo es también la

¹ N.L. Malanos, *La multifuncionalidad de la agricultura en relación con los contratos agrarios*, Comunicación del IX Congreso de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios, UMAU, Marrakech, Marruecos, del 26 al 30 de noviembre de 2007.

² N.L. Malanos, *Institutos básicos del derecho agrario. Los contratos agrarios*, Conferencia en Seminario Intensivo de Derecho Agrario, 31.07.2007 del Número Ext. Revista del Colegio de Abogados de Guatemala.

³ S. Sepúlveda y otros, *El enfoque territorial del desarrollo rural* [acceso: 20.06.2018].

⁴ F. Albuquerque, *Planes de desarrollo sostenible en los Parques Naturales de Andalucía. Aproximación conceptual y metodológica*, Sevilla 2003. p. 12.

cohesión territorial que surge de la necesidad de lograr la máxima coincidencia territorial frente a integraciones supranacionales, el rezago de los territorios rurales respecto a los urbanos o las diferencias entre los mismos territorios rurales, todo lo que debe ser resuelto a favor de la sostenibilidad⁵. En este sentido se señala que: “Los asentamientos deberían ser estructurados a partir de los límites ecológicos y de recursos para facilitar una gobernabilidad eficiente”⁶.

La gestión conjunta de actores sociales a través del enfoque territorial implica el reconocimiento de la diversidad social, cultural y territorial y el desarrollo de capacidades y el capital humano entre otras ventajas.

En Cuba se reconoce la autonomía local de los Consejos Populares mediante la Ley⁷. Son órganos de gobierno locales con múltiples funciones que procuran garantizar el acceso y la participación popular en todas las cuestiones de interés económico y social y la evaluación de las principales acciones que se ejecutan en cada demarcación en la isla⁸.

3. Desarrollo agrícola, bienestar rural y cooperación internacional de la agricultura

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, asumió el liderazgo en el desarrollo agropecuario e integración del continente americano. Cuba no es Estado Miembro del IICA⁹. Desde 1994 si lo es del Proceso de Cumbres de las Américas que reúne a los Jefes de Estado y Gobierno de las Américas para dialogar en torno de la agenda común y buscar una visión compartida sobre las soluciones que llevan a la región a un mejor futuro en las áreas económica, ambiental, social y política. En estas Cumbres los mandatarios han reconocido la importancia estratégica de la agricultura y de la vida rural para el desarrollo integral de los países.

⁵ S. Sepúlveda, *El enfoque territorial...* ob.cit., p. 92–97.

⁶ M. Padrón Lotti, *Más allá del planeamiento* (inérita), Conferencia Magistral en Seminario Internacional sobre Derecho, Ordenación territorial, Urbanismo y Gestión Pública, La Habana 2008.

⁷ Ley 91/2000, de 13 de julio, de los Consejos Populares, Gaceta Oficial de la República, Edición Ext. N.º6, de 25.07.2000, las funciones y autonomía local de estos órganos de Gobierno, que contribuyen con sus acciones a que la Asamblea Municipal del Poder Popular tenga conocimiento de las actividades económicas, productivas, y de servicios a cargo de las entidades que actúan en sus respectivos territorios.

⁸ M. Velazco Mugarra, *Acerca del Ordenamiento Territorial y Urbanístico en el contexto jurídico cubano, español y comunitario. Premio en materia de Derecho Administrativo. Concurso Anual de la ONBC*, La Habana 2009.

⁹ En la actualidad son Estados miembros del IICA, 34 países de las Regiones Andina, Central, Caribe, Norte y Sur de América y cuenta con 18 observadores permanentes siendo España país asociado (portal web del IICA).

Los Ministerios de Agricultura aprovechan las Cumbres de las Américas para reunirse. Se reconoce a nivel global que la defensa del medio ambiente, la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza y el desarrollo rural, entre otros aspectos, constituyen objetivos legítimos de cada nación que deben ser tenidos en cuenta en las negociaciones comerciales multilaterales en materia agrícola¹⁰. El presente Plan acordado a mediano plazo se ciñe a los lineamientos del Plan Estratégico 2010-2020 e incorpora los diversos mandatos y compromisos de los dos últimos encuentros de ministros, hacia el fortalecimiento de la promoción del bienestar rural.

Asegurar la estabilidad del clima, prevenir la degradación del suelo, garantizar el uso sostenible del agua y proteger la base de los recursos naturales, incluyendo la biodiversidad, son algunas de las prioridades inmediatas.

El nuevo Plan del IICA agrupa su contenido en torno a los cuatro objetivos del Plan Estratégico hasta 2020, a partir de los cuales se han señalado las principales transformaciones generales de la agricultura en Latinoamérica. Este modelo de cooperación técnica incluye: instrumentos de proyectos, acciones de respuesta rápida (ARR) e iniciativas de preinversión e incorpora las redes institucionales, los servicios técnicos, las alianzas estratégicas y la gestión corporativa.

Las acciones de los grupos de trabajo del IICA relacionadas con el mejoramiento de la sustentabilidad de la producción agrícola incluyen el desarrollo de mecanismos financieros, la orientación de inversiones en la agricultura, el establecimiento de mecanismos de transparencia en los mercados y la promoción de mejores prácticas para aumentar la productividad agrícola. Su política se orienta al desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, la agricultura sustentable, la protección del agua, la reducción de riesgos y la resiliencia, entre otros temas.

4. El territorio como estrategia de mercado de productos agrarios

El territorio como estrategia de competitividad en el mercado de productos agrarios también identifica uno de los aspectos importantes del enfoque territorial del desarrollo sostenible del medio rural.

El mercado ha estandarizado determinados productos a cuyos parámetros se acostumbraron los consumidores de acuerdo con sus gustos en correspondencia con las necesidades alimentarias y generalmente a las facilidades de su realización comercial, con lo cual se estableció un mercado sin diferenciar productos

¹⁰ E. Reig Martínez, *La multifuncionalidad del mundo rural*, "Globalización y Mundo Rural" 2002, N.º 803, , p. 33 y 41.

ni productores, conocidos por *commodities*¹¹. Esas características del mercado de los productos agrícolas propiciaron la sustitución de productos de una zona a otra y una mayor pérdida de rentas de los agricultores pues a la masificación y cantidad de productos iguales corresponde inferior precio. Surgen los Sellos de calidad para distinguir los productos que en los alimentos ecológicos conlleva a los signos distintivos de calidad¹².

La calidad territorial y los productos típicos pueden ser aspectos a considerar en las estrategias y políticas agrarias para el desarrollo rural sostenible, ya que su identificación puede tener efecto en el desarrollo zonal como sucede con la denominación de montaña o de origen o como sucede con las producciones tradicionales o artesanales. Aquí se produce una sinergia del producto con el territorio y si tiene éxito en el mercado, el producto publicita la región lo que permite el desarrollo de actividades conexas con el producto que lleva la indicación geográfica.

El territorio distingue el producto típico que lo distingue del mismo género producido en otro lugar. Significa que los productos adquieren del territorio sus datos distintivos y a la vez brindan a su territorio una serie de externalidades positivas para una política de desarrollo regional.

Los distintos ordenamientos jurídicos reservan el uso del nombre a los productores de la región con estrictos controles sobre el correcto uso del reglamento de producción, y combatiendo los fraudes por el uso incorrecto de los nombres o de la información suministrada. Los productos con identificación territorial y los productos biológicos se sitúan exactamente en el mismo punto de enlace de las tres dimensiones que confluyeron en la política de desarrollo rural sostenible: el ambiente, la agricultura y el desarrollo regional o local¹³.

5. El contrato agrario; instrumento de promoción del desarrollo rural

La agricultura trasciende al establecimiento rural y se vincula a otros sectores, esto es, la agricultura transformada en agronegocio¹⁴. Una agricultura „que

¹¹ El significado tradicional de *commodities* se refiere originalmente a materias primas a granel. Se trata de productos cuyo valor viene dado por el derecho del propietario a comerciar con ellos, no por el derecho a usarlos. Un ejemplo de *commodity* es el trigo ya que, basándose en una calidad mínima estándar, no se hace diferencia entre el trigo producido en una granja o en otra.

¹² L.F. Pastorino, *La política europea de desarrollo rural sostenible: ¿Obstáculo o modelo para el Mercosur?*, La Plata 2005.

¹³ L.F. Pastorino, *La política europea de desarrollo rural...*, ob.cit.

¹⁴ O.T. Solbrig, *Infocampo Diario La Capital*, Rosario, Argentina. Del 15 al 21 de julio de 2005, p. 13; cita de L.F. Pastorino: *El Ordenamiento Ambiental Territorial*. Conferencia UMAU Argentina, 2008, p. 21.

pretende la complementación con otras actividades no agropecuarias, vinculando el sector primario con la industria y los servicios, tanto los tradicionales como los más sofisticados”¹⁵.

En este sentido, la Profesora Malanos destaca que si el Desarrollo Rural procura la cohesión social y la territorial, que en definitiva tienden a una mayor equidad social, sustentabilidad ambiental y competitividad integral y armónica, „los contratos agrarios pueden y deben constituirse en un instrumento, en una herramienta de política agraria para colaborar y promover con ese desarrollo del territorio rural”¹⁶.

La relevancia de ese planteamiento se concreta en la propuesta de una futura ley de contratos agrarios donde se regulen los tipificados con las modificaciones que la realidad impone, y los no tipificados que deberá estimular la incorporación y el cumplimiento de ciertas cláusulas que sirvan a tales efectos¹⁷. Aquellas pueden referirse a: la protección de la biodiversidad; la implementación de la siembra directa como sistema; la incorporación de nutrientes al suelo, según el tipo de cultivo comprometido en el contrato, entre otras.

Coincido con la Dra. Malanos en la importancia de la reglamentación que acompañe a la ley para que permita adaptar cada contrato a las necesidades, usos y costumbres de las diferentes regiones de un país.

6. La autonomía local y el desarrollo rural sostenible en Cuba

El ordenamiento ambiental cubano se basa en el proceso de evaluación destinado a asegurar el desarrollo ambiental sostenible del territorio, directamente vinculado al sistema de planificación física al cual compete realizar la localización de obras e inversiones con el uso racional de los recursos naturales, el aprovechamiento del espacio y la prevención de daños al entorno.

Las teorías y políticas sobre la ordenación del territorio coinciden en considerar que es una función pública, no disponible por los particulares dado su interés general y colectivo, por encima de los intereses más o menos legítimos de los particulares, esto es: „dirigir y establecer un orden de prioridades en el uso del territorio correspondiente a un país, área regional en general, para obtener un fin deseado”¹⁸.

¹⁵ N.L. Malanos, *Institutos básicos del derecho agrario...*, ob.cit.

¹⁶ N.L. Malanos, *Los contratos agrarios como instrumentos para el desarrollo rural*, Conferencia al X Congreso de la UMAU y VIII Congreso del Instituto Argentino de Derecho Agrario, Rosario, Paraná, Argentina, Noviembre 2008.

¹⁷ N.L. Malanos, *Los contratos agrarios...*, ob.cit., p. 10.

¹⁸ J.A. Bergoetxea, *Principios jurídicos para la ordenación del territorio*, online: <http://www.euskonews.com/0061zbk/gaia6102es.html> [acceso: 02.09.2010].

Los resultados relevantes de las investigaciones del Instituto de Geografía Tropical constituyen soporte fundamental para la política del ordenamiento territorial en Cuba, aportan datos geográficos y datos ambientales asociados al territorio, indispensables para la toma de decisiones sobre el espacio a administrar¹⁹. La ordenación del territorio influye de manera positiva en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible, y con esta certeza, recientemente se adoptó Acuerdo del Consejo de Estado por el que se reconoce el traspaso del Instituto de Planificación Física a la subordinación del Consejo de Ministros²⁰.

Las Políticas trazadas por el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo y los demás programas, planes y proyectos de desarrollo económico social se corresponden con el planeamiento que desarrolla planificación física, por tanto su función es determinante e integradora para el Desarrollo rural y la toma de decisiones a cualquier nivel.

La evolución del enfoque de las estructuras urbano-territoriales de dicho Instituto concreta una visión del desarrollo desde la comprensión de las estructuras físico-espaciales, los procesos políticos, socioeconómicos y el medio natural, los vínculos urbano-rurales, en su interdependencia social, económica y ambiental y la concepción de los asentamientos humanos como sistema²¹.

La ordenación ambiental del territorio es un instrumento de política primario. En virtud del principio de prevención ambiental, la ordenación ambiental del territorio es el primer instrumento para poder diagramar una política y gestión adecuada de las actividades productivas en un territorio escaso y donde las características físicas, químicas, geográficas y naturales deben ser consideradas en primer término para no lamentar perjuicios irreparables al ambiente y a la población²².

Como señala Pastorino:

En tal entendimiento, el ordenamiento ambiental territorial, como proceso constante de gestión del territorio, debería basarse en una pluralidad de instrumentos jurídicos según los casos y según el grado de cientificación y aceptación por parte de la sociedad. Siendo que tal ordenamiento debe necesariamente basarse en el conocimiento de la realidad espacial que le toca administrar, también ese conocimiento científico podrá sustentar algunas decisiones que podrán imponerse normativamente como imperativos a ser respetados en función de tal orden público.

¹⁹ L.F. Pastorino, *El Ordenamiento Ambiental Territorial*, Ponencia al X Congreso Mundial de la UMAU. Rosario y Paraná, Argentina, Nov. 2008.

²⁰ Acuerdo 6686/2009, de 16 de septiembre, del CECM se traspasa el IPF a la subordinación del Consejo de Estado, dirigido por su Vicepresidente. Anteriormente el IPF estaba subordinado al Ministerio de Economía y Planificación.

²¹ M. Padrón Lotti, *Más allá del planeamiento*, ob.cit.

²² L.F. Pastorino, *El Ordenamiento Ambiental Territorial*, ob.cit., p. 2.

Y añade:

sería también aconsejable que, para ese tipo de disposiciones de tipo imperativas se busque el consenso previo a la aprobación del ordenamiento a aplicarse a fin de validar de tal modo la legitimidad de las restricciones que del mismo van a surgir.

Esto es fundamental para limitar el derecho de propiedad y cualquier otro tipo de derecho de contenido económico individual²³.

En Cuba las atribuciones y competencias administrativas de la gestión pública se gradúan atendiendo a la distribución territorial del país dividido en 14 provincias y un municipio especial, que a su vez se dividen en 169 municipios. El Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo establece los lineamientos para la acción de la gestión y conservación de los recursos en distintos ámbitos. La irrupción de la cuestión ambiental ha producido un cambio sustancial en el ordenamiento territorial, por ello, es necesario un proceso de corrección del uso del territorio para lo cual se necesita la participación ciudadana.

7. Consideraciones finales

A modo de conclusiones, y en correspondencia con el objetivo general dirigido a valorar los retos actuales del Derecho Agrario, cabe afirmar que la problemática se centra en la construcción de una nueva teoría, cuyas bases sirvan de fundamento a un ordenamiento jurídico especializado que brinde respuesta efectiva a las nuevas situaciones surgidas. Todas las variables analizadas se deben valorar el marco del Derecho Agrario, relacionado con el *desarrollo rural sostenible* y una posición claramente ambientalista.

Con la consideración expuesta, dejo constancia de lo siguiente:

1. Primero, señalar que el carácter multidimensional y multisectorial de la Agricultura y del Desarrollo Rural Sostenible obliga a mantener una visión integral de los aspectos económicos, sociales y ambientales para el diseño de políticas públicas dirigidas a su materialización y en última instancia esa mirada va a depender de la voluntad política y su configuración a través del Derecho, lo cual significa un verdadero reto.

2. Existe consenso entre agraristas cubanos sobre los problemas que plantean las carencias, dispersión y disfunciones normativas y la necesidad de modernizar los procedimientos mediante una legislación actualizada en materia agraria

²³ Ibidem, p. 21.

y desarrollo rural que favorezca la ejecución y eficacia de las Políticas y contribuya al respeto del principio de Legalidad.

Es una necesidad social priorizar la ordenación de un sistema integrador de las múltiples funciones y dimensiones de la política agraria y del desarrollo rural sostenible de Cuba, con definida vocación territorial y respaldo reglamentario.

3. En Cuba la función de la Agricultura integra la dinámica para el Desarrollo Rural, por eso es necesario: la información, el estudio y conocimiento de los Programas Sectoriales del Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo y, especialmente, el Programa de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible.

El renovado Derecho Agrario se nutre de las relaciones jurídicas derivadas de la agricultura, el ambiente, la alimentación vinculados al territorio y el desarrollo rural sostenible. Surgen distintas nomenclaturas que amplían lo agrario en los ámbitos agroalimentario, agroambiental, agroenergético, agronegocio, agroturismo, agricultura familiar, derechos humanos, y sostenibilidad.

Esta especialidad jurídica se interrelaciona con distintas disciplinas concurrentes con la reconversión de la agricultura, la seguridad y la calidad alimentaria como aspectos de exigencia de la competitividad, la protección de los recursos naturales y el paisaje, la diversificación económica del medio rural, el ordenamiento del territorio, el uso de las aguas y el suelo, la estabilidad del clima, el uso de la energía y de las energías renovables para el desarrollo agrícola sostenible que forman parte de la necesaria sistematización normativa que requiere. Todas esas nociones deben ser reguladas oportunamente.

4. Los contratos agrarios ponen de relieve la vinculación de la Agricultura con otras actividades no agropecuarias como se aprecia en los agronegocios unidos al sector primario con la industria y los servicios. Son una herramienta de la política agraria para promover el desarrollo del territorio rural.

Disponer una ley de contratos agrarios que regule adecuadamente esas relaciones contractuales no tipificadas incluidas cláusulas especiales comentadas sería conveniente en nuestro proyecto nacional. El Reglamento de la Ley facilitaría la adaptación de cada contrato a las necesidades y usos de las diferentes regiones cubanas.

5. El turismo rural de interés creciente a nivel global es una alternativa del nuevo enfoque multisectorial e integrado de la economía rural. Esta modalidad de turismo se regula en Iberoamérica y representa un instrumento importante para el desarrollo rural sostenible, en mérito a sus potencialidades económicas.

6. El Derecho Agrario actual se ocupa de la producción y también del sujeto agrario a quien da tutela en un doble aspecto: en función de la producción y por el rol que desempeña para otros intereses que hacen al bien común. Cuando se combinan estrategias para el desarrollo rural como la diversificación productiva

y la pluriactividad y además se acentúa el valor de las producciones locales, se habla de *desarrollo rural sostenible*, así mismo, donde la actividad agraria no es exclusiva y se conjuga con elementos culturales, la valoración del territorio y sus tradiciones y se concede relieve a lo local.

Me gustaría añadir que cualquier estrategia de Desarrollo procura lograr la mayor conectividad internacional del país y es un aspecto clave que constituye una meta en Cuba.

Finalmente significo que la política agraria nacional hacia el desarrollo rural sostenible justifica la necesidad de actualizar el ordenamiento jurídico, en tanto, se reconoce la funcionalidad del Derecho al servicio de la tutela efectiva de los intereses generales, sociales y particulares asociados al medio rural.

AGRICULTURAL LAW AS AN INSTRUMENT FOR AGRICULTURAL AND RURAL DEVELOPMENT

Summary

The aim of the article was to present the contemporary challenges of agricultural law in relation to sustainable development of rural areas, taking into account agricultural policies implemented at the local, regional, international and global level. In particular, the article focuses on the impact of the territorial approach on sustainable development of rural areas and its importance for the agricultural law. The implementation of the concept of sustainable agriculture in Cuba requires consistent implementation of the technological progress as well as a certain moderate, rational and economically justified intensification of production followed by a reduction in the degradation of soil production potential. It is also necessary to develop and modernise the technical infrastructure of rural areas and of the farms themselves. These activities must aim at increasing the level of education and expertise among farmers and their environmental awareness, and they require financial support from the state budget and regional funds. It is also necessary to improve the revenue-related situation of agriculture, as it determines the possibilities of investment and pro-ecological activity, and in consequence ensures the food security of the country.

According to the author, the territorial approach is an effective instrument facilitating public management of rural areas and contributing to the further socio-economic development of the rural population.

DIRITTO AGRARIO: STRUMENTO DI SVILUPPO AGRICOLO E RURALE

Riassunto

L'obiettivo dell'articolo è di presentare le sfide contemporanee del diritto agrario in materia di sviluppo sostenibile delle zone rurali, tenendo conto delle politiche agricole attuate

a livello locale, regionale, internazionale e globale. Nello specifico si è cercato di approfondire l'influenza del c.d. approccio territoriale allo sviluppo sostenibile delle zone rurali e la sua importanza per il diritto agrario. Per attuare il concetto di agricoltura sostenibile a Cuba è necessaria un'implementazione decisiva del progresso tecnologico, una moderata, razionale ed economicamente giustificata intensificazione della produzione e un contenimento del degrado della produttività potenziale del suolo. È inoltre inevitabile ampliare e modernizzare l'infrastruttura tecnica delle zone rurali e delle aziende agricole stesse. Oltre alla necessità di aumentare il livello di istruzione e di conoscenza professionale da parte degli agricoltori, come anche il livello di consapevolezza ecologica, queste azioni richiedono un sostegno finanziario tramite stanziamenti del bilancio pubblico e dei fondi regionali. È anche necessario migliorare il reddito agricolo, in quanto esso determina le possibilità di intraprendere investimenti e attività pro-ecologiche, che a loro volta determinano la sicurezza alimentare del Paese.

Secondo l'autore, l'approccio territoriale è uno strumento efficace che facilita la gestione pubblica delle zone rurali e contribuisce a un ulteriore sviluppo socio-economico della popolazione rurale.

KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

orcid: 0000-0003-2467-6403

Działalność pszczelarska we włoskim systemie prawnym*

1. Problematykę prowadzenia działalności pszczelarskiej we Włoszech uregulowano w ustawie nr 313 z 24 grudnia 2004 r. o pszczelarstwie¹. Została ona uchwalona w celu ochrony tego działu rolnictwa przed licznymi zagrożeniami m.in. w postaci systematycznego spadku populacji pszczoły miodnej² oraz niekorzystnymi zmianami społeczno-demograficznymi przejawiającymi się w znacznym ograniczeniu liczby podmiotów znajdujących zatrudnienie w sektorze pszczelarskim³. W art. 1 ust. 1 ustawy podkreślono istotną rolę pszczelarstwa jako „działalności o znaczeniu narodowym, prowadzonej w celu konserwacji środowiska naturalnego, ekosystemu, rolnictwa, a także dla zapewnienia naturalnego sposobu zapyłania roślin oraz utrzymania bioróżnorodności włoskich ras pszczelich i kolonii występujących w strefach granicznych”.

Przyjęcie ustawy spowodowało ujednoczenie regulacji dotyczącej pszczelarstwa na poziomie krajowym, pomimo że zgodnie z postanowieniami art. 117 Konstytucji Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r.⁴, uprawnienia do stanowienia prawa w odniesieniu do pszczelarstwa należą do zakresu kompetencji

* Artykuł stanowi efekt badań naukowych autora finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki w ramach realizacji projektu badawczego nr 2017/25/N/HS5/02213 pt. „Status prawny oraz ochrona i wsparcie działalności pszczelarskiej w Polsce w świetle prawa Unii Europejskiej”.

¹ Legge n. 313 del 24 dicembre 2004 – *Disciplina dell'apicoltura*, „Gazzetta Ufficiale Italiana” (dalej: „GUI”) z 31 grudnia 2004 r., nr 306 ze zm.

² F. Mutinelli, *The 2014 outbreak of small hive beetle in Italy*, „Bee World” 2014, t. 91, nr 4, s. 88 i n.

³ M.P. Chauzat i in., *Demographics of the European Apicultural Industry*, „PLoS ONE” 2013, t. 8, nr 11, s. 1 i n., S.G. Potts i in., *Declines of managed honey bees and beekeepers*, „Journal of Apicultural Research” 2010, nr 49, s. 14 i n.

⁴ *La Costituzione della Repubblica Italiana il 22 dicembre 1947*, „GUI” z 27 grudnia 1942 r., nr 298 ze zm.

regionów⁵. Ponadto ustawodawca włoski przesądził o agrarnym charakterze działalności pszczelarskiej w art. 2 ust. 2. ustawy, według którego „działalność w zakresie chowu i hodowli pszczół zwana pszczelarstwem spełnia kryteria zakwalifikowania jej jako działalności rolniczej w rozumieniu art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego⁶, nawet jeżeli jej prowadzenie nie jest związane z władaniem ziemią”. Wspomniany akt prawny wprowadził także definicje legalne podstawowych pojęć związanych z pszczelarstwem, takich jak: „przedsiębiorca pszczelarz” czy też „produkty pszczelarzkie”, jak i zostały w nim uregulowane formy ochrony populacji pszczoły miodnej i wsparcia podmiotów prowadzących działalność pszczelarzką.

Warto podkreślić, że zagadnienia poświęcone pszczelarstwu nie zostały w prawie polskim unormowane w formie odrębnej ustawy czy też sektorowej regulacji, zaś omawiane rozwiązania włoskie nie zostały dotychczas opracowane w literaturze krajowej. Z tych względów warto polskiemu czytelnikowi przybliżyć włoskie regulacje oraz dorobek doktryny w omawianym zakresie. Struktura artykułu uwzględnia systematykę ustawy nr 313 z 24 grudnia 2004 r. o pszczelarstwie. Po analizie kwalifikacji prawnej działalności pszczelarzkiej jako działalności rolniczej omówione zostaną kategorie pojęciowe „przedsiębiorca pszczelarzki” i „produktów pszczelarzskich”, a następnie problematyka form ochrony i wsparcia działalności pszczelarzkiej.

2. Określenie statusu działalności pszczelarzkiej we włoskim systemie prawnym wymaga przeprowadzenia charakterystyki rolniczych działalności podstawowych. Zgodnie z postanowieniami art. 2135 wł. kc. do tej kategorii należy zaliczyć „działalności ukierunkowane na pieczę (*cura*) i rozwój cyklu biologicznego albo jednej z faz koniecznych tego cyklu o charakterze roślinnym lub zwierzęcym, które wykorzystują lub mogą wykorzystywać grunt, las albo wody słodkie, słonawe lub morskie”, a więc uprawę gruntu, gospodarkę leśną oraz hodowlę zwierząt. Ustawodawca włoski odszedł tym samym od tradycyjnej koncepcji działalności rolniczej i pozwolił jej ewoluować pod wpływem zmian technologicznych i nowych potrzeb społecznych do postaci oderwanej od ziemi

⁵ W tym kontekście warto przytoczyć także postanowienia art. 118 ust. 2 włoskiej ustawy zasadniczej, stanowiącego, że do kompetencji włoskich regionów należy sprawowanie władzy ustawodawczej w odniesieniu do każdej materii wyraźnie niezarezerwowanej dla ustawodawstwa państwa. Warto także podkreślić, że rolnictwo nie zostało wymienione w kategorii kompetencji wyłącznych w zakresie stanowienia prawa, przysługujących władzy centralnej, wymienionych w art. 117 Konstytucji. Więcej na ten temat: S. Panjo, *Regionalism in the Italian Constitutional System*, „Diritto & Questioni Pubbliche” 2009, nr 9, s. 637 i n.

⁶ *Regio Decreto n. 262 del 16 marzo 1942 – Codice civile*, „GUI” z 4 kwietnia 1942 r., nr 79 ze zm.

jako podstawowego czynnika produkcji⁷. Z samego bowiem sformułowania powołanego przepisu wynika, że działalność służąca rozwojowi cyklu biologicznego „wykorzystuje lub może wykorzystywać grunt, las, wody słodkie, słonawe lub morskie”, a zatem nie jest konieczne, aby opierała się ona na wykorzystaniu gruntu czy lasu. Wystarczy sama potencjalna możliwość wykorzystania ziemi. Tak nowoczesne ujęcie pojęcia rolniczych działalności podstawowych stanowi konsekwencję przyjęcia nowelizacji kodeksu cywilnego z 18 maja 2001 r.⁸, w wyniku której występujący w treści art. 2135 omawianego aktu prawnego termin *bestiame* został zastąpiony słowem *animali*⁹. O ile pierwsze z wymienionych określeń ujmowało działalność rolniczą w ścisłym powiązaniu z ziemią, o tyle drugie nie wprowadza już takiego ograniczenia.

Jeżeli chodzi o pojęcie działalności pszczelarskiej, to zostało one wprowadzone ustawą nr 313 z 24 grudnia 2004 r. o pszczelarstwie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 powołanego aktu prawnego należy przez nie rozumieć „działalność w zakresie chowu i hodowli pszczół miodnych zwaną pszczelarstwem, która spełnia wszystkie kryteria działalności rolniczej w rozumieniu art. 2135 kc, nawet jeżeli jej wykonywanie nie jest związane z bezpośrednim władaniem ziemią”. Ustawodawca włoski przesądził tym samym o kwalifikacji pszczelarstwa jako działalności rolniczej. Warto jednakże w tym kontekście podkreślić, że już samo ujęcie pszczelarstwa jako „działalności w zakresie chowu i hodowli pszczół” pozwala je zakwalifikować jako jeden z rodzajów działalności podstawowych, wymienionych w art. 2135 kc.

Agrarny charakter działalności pszczelarskiej został także potwierdzony we włoskim orzecznictwie. Regionalny Sąd Administracyjny Wenecji w wyroku z 7 października 2008 r. uznał, że „znamienne jest zastąpienie terminu *bestiame* występującego w poprzednim brzmieniu art. 2135 kc nowym wyrażeniem w postaci *animali* co umożliwiło, po pierwsze obejście zawężającej wykładni prawa w tej materii, zaś po drugie zakwalifikowanie innego rodzaju hodowli zwierząt jako działalności przedsiębiorcy w sektorze rolnym, niezależnie od wykorzystywania gruntu. W konsekwencji, poza tradycyjnym rodzajem hodowli związanej z gruntem (hodowla zwierząt w celu pozyskiwania mięsa, mleka, wełny tudzież wykonywania pracy) jako działalność o charakterze przedsiębiorczo-rolniczym zaliczyć należy innego rodzaju działalności hodowlane, takie jak hodowla dro-

⁷ K. Paquel, *Produkcja energii z biomasy rolniczej a pojęcie działalności rolniczej w prawie włoskim i francuskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2, s. 36.

⁸ *Decreto Legislativo n. 228, 18 maggio 2001 – Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell’articolo 7 della legge 5 marzo 2001*, n. 57, „GUI” z 15 czerwca 2001 r., nr 137.

⁹ R. Budzinowski, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III, s. 91.

biu, królików, pszczelarstwo, hodowla jedwabników itp., których prowadzenie niekoniecznie wymaga posiadania przez przedsiębiorcę gruntu rolnego”¹⁰.

Zgodnie z postanowieniami art. 6 ustawy nr 313 pszczelarstwo zostało zakwalifikowane jako jeden z rodzajów działalności nadzorowanej w związku z obowiązującymi normami zakresu weterynarii i kontroli sanitarnej. Na każdego posiadacza uli i pasiek został nałożony obowiązek niezwłocznego zgłoszenia faktu podjęcia działalności pszczelarskiej za pośrednictwem właściwego terytorialnie związku pszczelarskiego miejscowym służbom weterynaryjno-sanitarnym, określając w obowiązkowym wskazaniu w zgłoszeniu rejestracyjnym¹¹. Jeżeli w związku z prowadzoną działalnością nastąpi zmiana lokalizacji pasieki lub ilość uli wzrośnie lub spadnie o co najmniej 10% w stosunku do ostatniego stanu posiadania, pszczelarz jest każdorazowo zobowiązany do poinformowania o takim zdarzeniu wyżej wymienione organy. Art. 8 omawianego aktu prawnego wymienia obowiązki pszczelarzy w zakresie odpowiedniego usytuowania i lokalizacji pasiek w kontekście ich potencjalnego oddziaływania na nieruchomości sąsiednie.

Należy podkreślić, że przyjęcie jako kryterium nadzoru liczebności uli stanowi konsekwencję uzależnienia przez ustawodawcę unijnego wsparcia na rzecz sektora pszczelarskiego¹². Unia Europejska udziela bowiem pomocy finansowej państwom członkowskim realizującym krajowe programy wsparcia pszczelarstwa proporcjonalnie do średniej całkowitej liczby uli zgłoszonych przez te państwa członkowskie w ciągu dwóch lat kalendarzowych bezpośrednio poprzedzających zgłoszenie Komisji Europejskiej programów pszczelarskich¹³. Sankcją za niedopełnienie obowiązków rejestracyjnych stanowi pozbawienie możliwości otrzymania wsparcia finansowego przewidzianego dla sektora pszczelarskiego w przepisach unijnych oraz krajowych.

3. Istotną nowość zawartą w ustawie nr 313 stanowi wprowadzenie definicji legalnej terminu „pszczelarstwa wędrownego” (*nomadismo*). Analizę jego treści

¹⁰ Wyrok Włoskiego Trybunału Konstytucyjnego (*Corte Costituzionale Italiano*) nr 12 z 13 stycznia 2004 r., „GUP” z 21 stycznia 2004 r., nr 3.

¹¹ Art. 6 ust. 1 ustawy nr 313 o pszczelarstwie.

¹² Kwestie te reguluje m. in. rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 2015/1366 z dnia 11 maja 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do pomocy w sektorze pszczelarskim (Dz.Urz. UE L 211/3) i rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/1368 z dnia 6 sierpnia 2015 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do pomocy w sektorze pszczelarskim (Dz.Urz. UE L 211/9).

¹³ Więcej na ten temat: K. Różański, *Prawne formy wsparcia działalności pszczelarskiej w świetle rozporządzenia 1308/2013 ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI, nr 1.

wypada rozpocząć od zapoznania się z pojęciem działalności powiązanych, określonym w kodeksie cywilnym. Według art. 2135 powołanego aktu prawnego rozumie się przez nie „działania polegające na obrabianiu, przetwarzaniu, komercjalizacji i podnoszeniu wartości w odniesieniu do produktów otrzymywanych w większości z uprawy gruntu, lasu oraz hodowli zwierząt. Pojęcie to obejmuje także działalność ukierunkowaną na dostarczanie dóbr lub świadczenie usług, przy wykorzystaniu w większości urządzeń lub zasobów gospodarstwa, które są normalnie stosowane do wykonywania działalności rolniczej, a także działania polegające na podnoszeniu wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego oraz leśnego albo też na przyjmowaniu i goszczeniu osób”.

Wprowadzenie takiej koncepcji „działań powiązanych” (*attività connesse*) doprowadziło do tak znacznego rozszerzenia pojęcia działalności rolniczej, że w opinii M. Goldoniego obecnie zatarła się jej tradycyjna więź z produkcją żywności¹⁴. Zdaniem A. Kapały, definicja działalności powiązanych uwzględnia „konieczność dostarczenia przedsiębiorcom rolnym instrumentów prawnych pozwalających im odgrywać rolę również poza sektorem ściśle rolnym”¹⁵. Rolnik może zatem wytwarzać produkty jedynie powiązane z uprawą roślin i zwierząt na gruntach rolnych, a działalność ta ma w świetle prawa charakter działalności rolniczej¹⁶.

W tym kontekście należy przytoczyć definicję „pszczelarstwa wędrownego”, przez którą zgodnie z treścią art. 2 ust. 3 pkt e ustawy nr 313 należy rozumieć „sposób hodowli pszczół prowadzony w celu zwiększenia produkcji w rolnictwie i realizowany przez jedną lub większą liczbę przemieszczeń pasieki w ciągu roku”. Celem tej działalności jest zatem doprowadzenie do zapylenia przez pszczoły jak największej liczby roślin uprawnych i wpłynięcie tym samym na zwiększenie zysków generowanych przez krajowy sektor rolny. Ustawodawca włoski postanowił przesądzić o rolniczym charakterze pszczelarstwa wędrownego, kwalifikując tego rodzaju działalność jako jeden z rodzajów *attività connesse*, o której mowa w art. 2135 kc¹⁷. Warto jednakże zauważyć, że już sama definicja działalności powiązanych pozwala na zakwalifikowanie *nomadismo* jako działalności powiązanej, bez konieczności podkreślenia tego faktu w ustawie poświęconej pszczelarstwu.

¹⁴ M. Goldoni, *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, w: M. D’Adezzio (red.), *Agricoltura e contenimento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Udine 2012, s. 37.

¹⁵ A. Kapała, *Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2, s. 180.

¹⁶ A.L. Paolini, *L’impresa agricola nella ransizione verso le energie rinnovabili*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati” 2011, nr 1, s. 25–56.

¹⁷ Art. 9 ust. 1 ustawy nr 313 o pszczelarstwie.

Legislator włoski przewidział liczne ulgi podatkowe dla podmiotów zajmujących się pszczelarstwem nomadycznym. Zgodnie z postanowieniami art. 9 ust. 2 ustawy nr 313, pszczelarze którzy prowadzą tego rodzaju działalność uprawnieni są do zastosowania niższej stawki podatku dochodowego, o którym mowa w dekrete Prezydenta Republiki Włoskiej nr 917 z 22 grudnia 1986 r.¹⁸. Ponadto w stosunku do pszczelarzy wędrownych zniesiony został wymóg wypełnienia obowiązku prowadzenia rejestrów załadunku i rozładunku substancji słodzących niezbędnych do karmienia rodzin pszczelich¹⁹, co przyczynia się do znacznego uproszczenia wykonywania tej działalności w praktyce. Z kolei na podstawie art. 7 ust. 2 omawianego aktu prawnego nałożono obowiązek na właściwe organy administracji publicznej podlegających na podejmowania działań ułatwiających właścicielom pasiek wędrownych podlegających ich nadzorowi ich rozmieszczenie na nieruchomościach publicznych, podlegających ich nadzorowi. Ustawodawca krajowy zawarł również w dokumentach programowych zawierających koordynację działań na rzecz sektora pszczelarstwa obowiązek podjęcia różnorodnych środków na rzecz zachęcania pszczelarzy do prowadzenia działalności w formie pszczelarstwa wędrownego²⁰.

To uprzywilejowanie włoskiego *nomadismo* stanowi zachętę dla włoskich przedsiębiorców do podejmowania działalności generującej znaczne zyski dla krajowego sektora rolnego. Należy bowiem podkreślić, że wartość produktów uzyskanych dzięki zapyłaniu roślin przez pszczoły około dziesięciokrotnie przekracza wartość samych produktów wytworzonych przez te owady²¹. Przyjęte we włoskim systemie prawnym rozwiązania odnoszące się do regulacji pszczelarstwa nomadycznego mogą stanowić cenny materiał do analizy dla legislatora polskiego, zwłaszcza że w żaden sposób nie unormowano statusu tego rodzaju działalności w prawie polskim.

4. Uwagi dotyczące statusu prawnego działalności pszczelarstwa stanowią punkt wyjścia dla analizy pojęć „przedsiębiorcy pszczelarstwa” i „produktów pszczelarstwa”, wprowadzonych ustawą nr 313 z 14 grudnia 2004 r. Aby scharakteryzować pierwszy z wymienionych terminów wypadałoby odwołać się do pojęcia przedsiębiorcy rolnego, które zostało zdefiniowane w art. 2135 wł. kc. W świetle powołanego przepisu oznacza ono przedsiębiorcę, który prowadzi działalność rolniczą podstawową czy też powiązaną. Z kolei według art. 3 ust. 2 i 3

¹⁸ *Decreto del Presidente della Repubblica de 22 dicembre 1986, n. 917 – Testo unico delle imposte sui redditi*, „GUI” z 31 grudnia 1986 r., nr 302.

¹⁹ Art. 9 ust. 5 ustawy nr 313 o pszczelarstwie.

²⁰ Art. 5 ust. 1 pkt i ustawy nr 313 o pszczelarstwie.

²¹ J. Majewski, *Wsparcie pszczelarstwa po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, t. XIV, z. 2, s. 113.

ustawy nr 313 „przedsiębiorcą pszczelarskim jest osoba, która posiada i prowadzi pasiekę (*alveari*) w rozumieniu artykułu 2135 kodeksu cywilnego” zaś „pszczelarzem zawodowym jest osoba prowadząca działalność, o której mowa w ust 2 art. 3 ustawy nr 313, jako swoją działalność podstawową”.

Taka redakcja przepisów powołanego aktu prawnego umożliwia poczynienie przynajmniej dwóch obserwacji. Po pierwsze, niekoniecznie każdy podmiot posiadający ule i prowadzący pasiekę można zakwalifikować jako przedsiębiorcę rolnego. Prowadzenie działalności w zakresie chowu i hodowli pszczół można bowiem prowadzić w Unii Europejskiej na własny, „amatorski” użytek, bez podejmowania jakiegokolwiek próby wprowadzania produktu na rynek. Po drugie, zakwalifikowanie pszczelarza jako przedsiębiorcy rolnego będzie możliwe w sytuacji, jeżeli prowadzona przez niego działalność będzie spełniała kryteria opisane w art. 2082 włoskiego kodeksu cywilnego, a więc będzie posiadała przymioty „zorganizowania, zawodowości oraz skierowania na osiągnięcie celu, którym jest produkcja dóbr i usług”²².

Pojęcie „pszczelarza zawodowego” nawiązuje do terminu „zawodowego przedsiębiorcy rolnego”, którym posługuje się dekret legislacyjny nr 99 z 29 marca 2004 r²³. Zgodnie z art. 1 omawianego aktu prawnego za zawodowego przedsiębiorcę rolnego uznaje się podmiot, który „prowadzi działalność rolniczą jako działalność podstawową, rozumianą jako przekroczenie określonego zaangażowania czasowego oraz odpowiedniego progu dochodów” wskazanych w dalszej części dekretu. Zakwalifikowanie podmiotu do tej kategorii oznacza uprzywilejowanie z perspektywy prawa podatkowego, przejawiające się chociażby w możliwości nabywania po preferencyjnych cenach nieruchomości rolnych²⁴. W tym kontekście wprowadzenie definicji legalnej „pszczelarza zawodowego” zdaje się nie wywoływać skutków w praktyce. O kwalifikacji bowiem pszczelarza jako zawodowego przedsiębiorcy rolnego i związanych z tym faktem konsekwencjami rozstrzygać będą przepisy dekretu królewskiego nr 99.

W ust. 3 art. 2 ustawy nr 313 wprowadzono definicje produktów pszczelarskich. Dalsze rozważania należy poprzedzić przytoczeniem definicji produktów rolnych zawartej w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁵. Zgodnie z art. 38 przywołanego aktu prawnego pod tym terminem rozumie się „płody

²² R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja” 2003, t. 3, Piła, s. 174, A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (I)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 179.

²³ *Decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 – Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d, f, g, l, ee, della legge 7 marzo 2003*, n. 38, „GU” z 22 kwietnia 2004 r, nr 94.

²⁴ L. Costato, *La disciplina dell'apicoltura*, „Rivista di Diritto Agrario” 2005, nr 1, s. 121.

²⁵ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE „C” z 26 października 2012 r. nr 326.

ziemi, produkty hodowli i rybołówstwa, a także bezpośrednio z nimi związane produkty pierwszego stopnia przetworzenia”. Z kolei na podstawie art. 38 ust. 3 TFUE została przedstawiona lista produktów objętych postanowieniami traktatu w zakresie rolnictwa.

Warto odnotować, że w świetle postanowień art. 2 ust. 2 ustawy nr 313 do kategorii produktów pszczelarskich oprócz tradycyjnych produktów, takich jak miód, pyłek, mleczko pszczele czy propolis, zaliczono także pszczoły, królową pszczół czy też ocet miodowy i miód pitny. Wszystkie one z uwagi na szeroką formułę definicji produktów rolnych zawartą w TFUE mogą być zaliczane do tej kategorii. Należy wskazać, że w art. 4 powołanego aktu prawnego wprowadzono oznaczenie pod nazwą „pszczelarstwo”, którym posługiwać się mogą „przedsiębiorstwa prowadzone przez pszczelarzy zajmujących się wykonywaniem działalności w zakresie hodowli pszczół, o której mowa w ustępie 1”. Postanowienia te można zinterpretować jako podjęcie próby wyróżnienia przedsiębiorcy pszczelarskiego spośród innych przedsiębiorców rolnych, jak również wyznaczenia określonego standardu jakościowego produktów pszczelich na podobieństwo systemu chronionych oznaczeń geograficznych i chronionych nazw pochodzenia. Ustawodawca włoski podniósł również rangę takich towarów jak nektar, spadź i pyłek kwiatowy, określając je mianem „przedmiotów interesu publicznego”²⁶, co implikuje objęcie ich strategiami ochronnymi ze strony *stato*.

5. Zagadnienia związane z formami wsparcia i ochrony działalności pszczelarskiej zostały uregulowane w art. 4 i 5 omawianego aktu prawnego. Warto podkreślić, że legislator włoski przy współudziale władz samorządowych postanowił w celu zabezpieczenia prawidłowego wykonywania działalności zapylającej przez pszczoły ustanowić limity i zakazy stosowania środków ochrony roślin, w tym pestycydów i herbicydów szkodliwych dla populacji *Apis mellifera*, zgodnie z obowiązującymi przepisami unijnymi w tej materii²⁷. Za naruszenie tych zakazów przewidziano w ustawie nr 313 oraz prawodawstwie regionalnym nałożenie kar administracyjnych określanych w art. 10 powołanego aktu prawnego.

W związku z obowiązującymi przepisami Unii Europejskiej w zakresie wsparcia sektora pszczelarskiego oraz w celu ochrony środowiska i działalności wytwórczej o charakterze rolno-leśnym, legislator włoski postanowił wprowadzić tzw. dokument programowy w sprawie podjęcia działań na rzecz ochrony i wsparcia sektora pszczelarskiego²⁸. Dokument obowiązuje w cyklu trzyletnim i zostaje przyjęty w formie porozumienia osiągniętego podczas stałej konferencji dotyczącej stosunków między państwem, regionami i prowincjami autono-

²⁶ Art. 7 ust. 1 ustawy nr 313 o pszczelarstwie.

²⁷ Art. 4 ust. 1 ustawy nr 313 o pszczelarstwie.

²⁸ Art. 5 ust. 1 ustawy nr 313 o pszczelarstwie.

micznymi Trydentu i Bolzano. Jego zawarcie poprzedzone jest konsultacjami z rolnymi organizacjami zawodowymi reprezentowanymi na szczeblu krajowym, a także krajowymi organizacjami pszczelarzy, związkami producentów pszczelarskich, spółdzielniami rolniczymi oraz stowarzyszeniami ochrony konsumentów. Tak szeroka formuła konsultacji związana jest z próbą usprawiedliwienia przez państwo interwencji w sferę kompetencji konkurencyjnych należących w tej materii do władz regionalnych. W ramach wsparcia prowadzenia działalności pszczelarskiej dokumenty programowe przewidują udzielenie pomocy finansowej m.in. na ochronę włoskich produktów pszczelarskich i ich promocję za pomocą chronionych oznaczeń geograficznych i chronionych nazw pochodzenia, wsparcie form zrzeszania się pszczelarzy oraz zawierania porozumień zawodowych, podejmowanie działalności w zakresie zapylenia roślin uprawnych i prowadzenia pasiek wędrownych, ochronę odmian pszczół występujących we Włoszech, podejmowanie prób aktywizacji młodej generacji rolników do pracy w sektorze pszczelarskim czy też wprowadzanie limitów i zakazów w zakresie stosowania szkodliwych dla *Apis mellifera* środków ochrony roślin.

6. Ustawa nr 313 z 24 grudnia 2004 r. o pszczelarstwie stanowi przykład kompleksowego ustawodawstwa regulującego najważniejsze aspekty prowadzenia działalności pszczelarskiej we Włoszech. Władza centralna pozostawiła swobodę wyboru środków realizacji postanowień na rzecz ochrony i wsparcia sektora pszczelarskiego władzom regionalnym, aby uniknąć zakwestionowania kompetencji z zakresu stanowienia praw odniesieniu do tego sektora przez włoskie regiony. Pszczelarstwo jako jeden z działów rolnictwa stanowi bowiem przykład kompetencji konkurencyjnych, gdzie uprawnienia do sprawowania władzy ustawodawczej przysługują nie *stato*, lecz *regioni*. Jak pokazuje ponadpiętnastoletnia praktyka stosowania prawa regulującego sektor pszczelarski we Włoszech, współpraca między władzą centralną a władzami regionalnymi przebiega bez zakłóceń, co świadczy o pozytywnym odbiorze postanowień ustawy nr 313²⁹.

Rozwiązania prawne regulujące funkcjonowanie sektora pszczelarskiego we Włoszech stanowią interesującą perspektywę komparatystyczną dla ustawodawcy polskiego, zwłaszcza w kontekście postanowień dotyczących pszczelarstwa nomadycznego. We włoskim systemie prawnym *nomadismo* zostało zakwalifikowane jako działalność rolnicza powiązana, zaś dla podmiotów ją wykonujących przewidziano liczne udogodnienia, m.in. w postaci ulg podatkowych. W polskiej regulacji nie przewidziano działalności w postaci pszczelarstwa wędrownego,

²⁹ Jak do tej pory zarówno w orzecznictwie włoskim jak i w piśmiennictwie nie zostały odnotowane przypadki kwestionowania przez władze regionalne faktu przyjęcie przez włoskiego prawodawcę ustawy nr 313 z 24 grudnia 2004 r. o pszczelarstwie.

a tym samym próżno szukać unormowań odnoszących się do tej problematyki. Pracujący w krajowym sektorze pszczelarze świadczą usługi polegające na użyczeniu pszczół w celu zapylenia roślin uprawnych na zasadzie sąsiedzkiej pomocy³⁰.

Jak pokazują rozwiązania przyjęte na Półwyspie Apenińskim, prowadzenie pszczelarstwa wędrownego może stanowić przykład działalności zawodowo atrakcyjnej, wspieranej przez państwo i przyczyniającej się do osiągnięcia znacznie większych zysków w rolnictwie. Warto podkreślić, że w polskim ustawodawstwie dotąd nie został przyjęty sektorowy akt prawny regulujący najważniejsze aspekty prowadzenia działalności pszczelarskiej. Prawodawstwo dotyczące pszczelarstwa uregulowano fragmentarycznie w licznych aktach prawnych, co nie ułatwia stosowania prawa w tym zakresie. Dlatego analiza rozwiązań przyjętych we włoskim porządku prawnym może stanowić interesujący argument w dyskusji na rzecz ewentualnej zmiany polskiej legislacji.

BEEKEEPING UNDER THE ITALIAN LEGAL SYSTEM

Summary

The aim of the article was to familiarise the readers with the Italian regulations and doctrine concerning beekeeping. The systematics contained in Act No. 313 of 24 December 2004 on apiculture has been analysed. Article 3 of this Act determines the agricultural character of the apiculture activity, qualifying it as an agricultural activity in the light of Article 2135 of the Civil Code. Migratory beekeeping, also classified as a related agricultural activity, consists in the relocation of bees to different regions of the country in order to increase crop productivity. Further, Act No. 313 provides legal definitions of basic institutions related to apiculture and introduces various forms of protection and support for this activity, including those from the apiculture sector.

The solutions adopted by the Italian legislator constitute an interesting material for the Polish legislator to examine with regard to the possibility of introducing amendments to the regulation of the domestic beekeeping sector.

L'ATTIVITÀ DI APICOLTURA NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO

Riassunto

L'articolo si propone di approfondire le regolazioni italiane e il contributo della dottrina riguardo all'apicoltura. La struttura dello studio tiene conto della legge n. 313 del 24 dicembre

³⁰ J. Majewski, *Pszczelarstwo jako czynnik wpływający na konkurencyjność w rolnictwie*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2008, t. X, z. 4, s. 259.

bre 2004 sull'apicoltura, di cui l'articolo 3, regolando il suo carattere agricolo, la qualifica come attività agricola alla luce dell'art. 2135 cod. civ. Ad attività agricola connessa viene ricondotta anche l'apicoltura migratoria che comporta il movimento delle api in varie regioni del paese al fine di aumentare la produttività delle colture. Inoltre, la legge n. 313 introduce definizioni giuridiche degli istituti di base relative all'apicoltura nonché forme di tutela e sostegno a questa attività, compresi i soggetti che operano nel settore.

Le soluzioni adottate dal legislatore italiano costituiscono un interessante materiale di studio per il legislatore polacco in merito alla possibilità di introdurre eventuali modifiche nelle regolazioni nazionali del settore in oggetto.

II. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Wyrok TSUE z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie C-426/16 – Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW i inni przeciwko Vlaams Gewest przy udziale Global Action in the Interest of Animals (GAIA) VZW

Wymóg dokonywania uboju rytualnego zwierząt na terenie Unii Europejskiej tylko w rzeźniach, które spełniają wymogi zawarte w Rozporządzeniu Rady nr 853/2004 ustanawiającym szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego¹, nie narusza wolności religii.

Badanie pytania prejudycjalnego nie wykazało istnienia żadnej okoliczności mogącej mieć wpływ na ważność art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania² w świetle art. 10 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³ oraz art. 13 TFUE⁴.

1. Wprowadzenie

Temat uboju rytualnego od kilku lat wciąż powraca do debaty publicznej ze względu na kontrowersje, jakie wzbudza. Ubój rytualny, nazywany także ubojem religijnym,

¹ Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz.U.UE.2004.139.55 z dnia 30.04.2004, (dalej jako: rozporządzenie 853/2004).

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, Dz.U.UE.2009.303.1 z dnia 18.11.2009, (dalej jako: rozporządzenie 1099/2009).

³ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U.UE.C.2007.303.1 z dnia 14.12.2007, (dalej jako: Karta praw podstawowych UE).

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U.2004.90.864/2 z dnia 20.04.2004, (dalej jako: TFUE).

na terenie Unii Europejskiej wiąże się przede wszystkim z praktykowaniem dwóch wielkich religii monoteistycznych: judaizmu oraz islamu. Uboju zwierząt dokonuje się zgodnie z nakazami religijnymi obu wyznań, co skutkuje pozyskaniem produktów spożywczych nazywanych odpowiednio koszernymi (zgodnie z zasadami judaizmu) bądź też *halal* (wedle ceremoniału islamskiego). Spożywanie przez wyznawców obu wierzeń produktów żywnościowych pochodzenia zwierzęcego, uzyskanych wbrew nakazom religijnym, jest niedozwolone. Obie przywołane formy uboju religijnego mają pewne wspólne cechy. Rytuał może zostać dokonany tylko przez przeszkolone osoby, a zwierzę uśmiercane jest bez uprzedniego ogłuszenia, poprzez poderżnięcie gardła i doprowadzenie do wykrwawienia. Dokonanie uboju na w pełni świadomym zwierzęciu budzi częstokroć sprzeciw społeczeństwa⁵.

Dokonywanie uboju bez wcześniejszego ogłuszenia zwierzęcia jest uznawana za niehumanitarne również przez prawodawcę europejskiego. O konieczności pozbawienia zwierzęcia świadomości przed dokonaniem uboju wspomina się w motywie 20 preambuły rozporządzenia 1099/2009. Prawodawca nadmienia w nim, że wiele metod uboju jest bolesnych dla zwierząt. Dlatego ogłuszenie jest obligatoryjne dla wywołania braku przytomności i wrażliwości na bodźce przed lub w trakcie uśmiercania zwierzęcia. Ogólną zasadę pozbawienia zwierząt świadomości przed uśmierceniem wprowadza art. 4 ust. 1 rozporządzenia 1099/2009. Prawodawca przewidział jednak w ust. 4 wspomnianego artykułu wyjątek, który dotyczy przewiduje możliwość dokonania uboju rytualnego bez ogłuszenia. W motywie 43 preambuły omawianego rozporządzenia zaznaczono natomiast, że ubój bez uprzedniego ogłuszenia wymaga dokładnego podcięcia gardła zwierzęcia ostrym nożem w celu zminimalizowania cierpienia.

Zgodnie ze stanowiskiem nauk przyrodniczych i medycznych ubój zwierzęcia bez wcześniejszego ogłuszenia naraża go na silny ból i stres⁶. Z tego powodu przedstawiciele tych nauk wskazują, że praktyka pozbawienia zwierzęcia przytomności jest konieczna ze względu na jego dobrostan. Na przykład w styczniu 2016 r. Kanadyjskie Stowarzyszenie Lekarzy Weterynarii (ang. *Canadian Veterinary Medical Association* – w skrócie CVMA) wydało oświadczenie, w którym stwierdzono, że chociaż obecnie w Kanadzie dopuszcza się pod pewnymi warunkami do przeprowadzania uboju bez ogłuszania, to CVMA sprzeciwia się takim praktykom, jako powodującym niepotrzebny, możliwy do uniknięcia ból⁷. Podobne stanowisko zajęła Europejska Federacja Lekarzy Weterynarii (ang. *Federation of Veterinarians of Europe* – w skrócie FVE) we wrześniu 2017 r., oświadczając że praktyka uboju zwierząt bez ogłuszania nie jest do-

⁵ S. Mroczkowski, A. Frieske, *Prawna ochrona zwierząt gospodarskich*, Bydgoszcz 2015, s. 96–99.

⁶ M. Miele, *Killing Animals for Food: How Science, Religion and Technologies Affect the Public Debate About Religious Slaughter*, „Food Ethics” 2016, t. 1, s. 56.

⁷ Humane Slaughter of Animals – Position Statement Ottawa; Canadian Veterinary Medical Association: Ottawa, ON, Canada, 2016, online: <https://www.canadianveterinarians.net/documents/humane-slaughter-of-animals-position-statement> [dostęp: 30.11.2018].

puszczalna pod jakimikolwiek warunkami, dlatego przed uśmierceniem zawsze należy zwierzę efektywnie ogłuszyć⁸.

Przewidziana w art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1099/2009 możliwość przeprowadzenia uboju rytualnego w ramach sprawowania obrzędów religijnych nie oznacza jednak, że państwo członkowskie Unii Europejskiej nie może zakazać tego typu praktyk na swoim terytorium na mocy prawa krajowego, co wynika z art. 26 ust. 2 lit. c wspomnianego aktu. W Szwecji zakaz uboju bez ogłuszania został wprowadzony na długo przed założeniem Unii Europejskiej, już w roku 1937⁹. Podobne regulacje obowiązują w Europie w Norwegii, na Islandii i w Szwajcarii. Propozycje uchwalenia tego zakazu regularnie powracają do porządku obrad parlamentarnych takich państw, jak Finlandia, Dania oraz Austria¹⁰. W Polsce zakaz uboju rytualnego obowiązywał od stycznia 2013 r., ale został zaskarżony przez Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej¹¹. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 10 grudnia 2014 r. uchylił zaskarżony przepis¹².

2. Stan faktyczny, ramy prawne i pytanie skierowane do Trybunału

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, który złożył *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (niderlandzkojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli), odnosił się do ważności art. 4 ust. 4, w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia 1099/2009. Został złożony w związku z toczącym się postępowaniem pomiędzy różnymi muzułmańskimi związkami wyznaniowymi i organizacjami sprawującymi nadzór nad meczetami działającymi na terytorium *Vlaams Gewest* (Flandria) a tym regionem. Postępowanie to dotyczyło decyzji wydanej przez Ministra van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn (flamandzkiego ministra ds. mobilności, robót publicznych, flamandzkich gmin wokół Brukseli oraz dobrostanu zwierząt – zwanego dalej flamandzkim ministrem regionalnym) o zaprzestaniu zezwalania podczas muzułmańskiego święta ofiarowania, począwszy od roku 2015, na ubój zwierząt bez ogłuszenia w ubojniach tymczasowych, działających w gminach *Vlaams Gewest*.

Muzułmańskie święto ofiarowania organizowane jest przez praktykujących muzułmanów każdego roku i trwa trzy dni. Jak wskazali skarżący, w ramach szczególnego nakazu religijnego, w trakcie tego święta należy ubić zwierzę zgodnie z muzułmańskim

⁸ F. Nind, O. Bro-Jorgensen, A. Meisser, A.W. Udo, B. Zemljic, *Slaughter of Animals without Prior Stunning*; FVE Position Paper; FVE: Brussels, Belgium, 15 września 2017 r., online: https://www.veterinaire.fr/fileadmin/user_upload/documents/outils-et-services/Index_juridique/Premiere_lettre_de_M_a_Z/Religious_slaughter_and_food_chain.pdf [dostęp: 30.11.2018].

⁹ M. Miele, *op.cit.*, s. 49.

¹⁰ F. Nind, O. Bro-Jorgensen, A. Meisser, A.W. Udo, B. Zemljic, *op.cit.*

¹¹ Zob. W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s.198–203.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2014 r., sygn. akt K 52/13, Dz.U. z 2014 r., poz. 1794.

rytem *halal*, tzn. bez uprzedniego ogłuszania. Część pozyskanego w ten sposób mięsa spożywa się w gronie rodzinnym, a resztę rozdziela się pomiędzy osoby pozostające w złej sytuacji materialnej, sąsiadów oraz członków dalszej rodziny.

Zgodnie z obowiązującym w Belgii prawem, ubój religijny może zostać dokonany tylko i wyłącznie w zatwierdzonej rzeźni, która regularnie otrzymuje wymagane zezwolenia na tego typu działalność lub w tymczasowym zakładzie, który został zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw rolnictwa. W związku ze wzrostem popytu na mięso *halal* w czasie święta ofiarowania, co roku, począwszy od 1998, federalny minister belgijski zatwierdzał ubojnie tymczasowe, ponieważ rzeźnie stałe nie miały wystarczających zdolności przerobowych.

W wyniku reformy, która weszła w życie w lipcu 2014 r., kompetencje dotyczące dobrostanu zwierząt zostały przekazane regionom. We wrześniu 2014 r. regionalny minister flamandzki ogłosił, że od roku 2015 nie będzie już udzielał zezwoleń ubojniom tymczasowym, w których można by prowadzić ubój rytualny podczas święta ofiarowania ze względu na to, że zezwolenia te stoją w sprzeczności z przepisami rozporządzenia 1099/2009, a przede wszystkim z normą zawartą w jego art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k, zgodnie z którą w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne ich ubój bez ogłuszania może być dokonywany tylko w rzeźniach spełniających wymogi rozporządzenia 853/2004.

W tym miejscu warto podkreślić, że główną wartością chronioną rozporządzeniem 853/2004 jest bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego. Podmioty prowadzące rzeźnię zgodnie z tym aktem prawnym zobowiązane są w szczególności do uzyskiwania informacji o łańcuchach żywnościowych przed przybyciem zwierząt do zakładu, zorganizowania miejsca postoju lub zagrody dla zwierząt, gdzie będą one mogły otrzymać pożywienie oraz wodę, a w razie potrzeby także odpocząć. Następnie podmioty te muszą wyznaczyć specjalny obszar do przechowywania obornika i innej treści przewodu pokarmowego zwierząt, zapewnić odpowiednie warunki do przeprowadzenia badań poubojowych, dbać o higienę urządzeń i narzędzi, którymi dokonuje się uboju, szczególnie w przypadku gdy część zwierząt była chora, a także przygotować pomieszczenie lub zadaszoną powierzchnię do odbioru zwierząt i do ich badania przedubojowego oraz wyodrębnione miejsca przeznaczone do ogłuszania i wykrwawiania. Ponadto na terenie tego typu zakładu powinny znajdować się instalacje zapobiegające styczności mięsa z podłogami, ścianami i osprzętem, urządzenia do dezynfekcji narzędzi, urządzenia do mycia rąk dla pracowników, zamykane na klucz aparaty do chłodniczego przechowywania zatrzymanego mięsa oraz uznanego za niezdatne do spożycia przez ludzi.

Skarżący natomiast kwestionują w ogóle możliwość zastosowania rozporządzenia 1099/2009 do uboju rytualnego, twierdząc, że art. 1 ust. 3 lit. a ppkt iii wyklucza z zakresu zastosowania tego rozporządzenia ubój zwierząt podczas „impres kulturalnych lub sportowych”. Poddają także w wątpliwość normę wynikającą z art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia 1099/2009 jako mającą naruszać prawo do wolności wyznania chronionej na mocy art. 10 Karty praw podstawowych UE, jak również

art. 9 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹³, a także nie licować ze zwyczajami belgijskimi dotyczącymi obrzędów religijnych w ramach święta ofiarowania, gwarantowanymi przez art. 13 TFUE.

Sąd odsyłający nie ma wątpliwości, że ubój rytualny przeprowadzany w ramach święta ofiarowania wchodzi w zakres stosowania rozporządzenia 1099/2009, ponieważ praktyka mieści się w pojęciu „obrzędu religijnego” w rozumieniu art. 2 lit. g tego rozporządzenia, a zatem oczywistym jest, że odnosi się do niego także norma z art. 4 ust. 4. Niezależnie od tego stanowiska ten sam sąd zauważa problem realizacji prawa do wolności wyznania w zaistniałym stanie prawnym i faktycznym. Mianowicie zaskarżony okólnik, wykonując normę ustanowioną w art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia 1099/2009, stwarza ograniczenie prawa do wolności religii. Zobowiązuje on bowiem praktykujących muzułmanów do przeprowadzania uboju rytualnego podczas święta ofiarowania w zatwierdzonych rzeźniach, z poszanowaniem wymagań technicznych dotyczących budowy, rozplanowania i wyposażenia przewidzianych w rozporządzeniu 853/2004. Jednak na terytorium Vlaams Gewest liczba rzeźni spełniających te wymogi nie jest wystarczająca, aby sprostać zwiększonemu zapotrzebowaniu na mięso *halal*, które występuje podczas święta ofiarowania. Zatem obowiązek przeprowadzenia uboju rytualnego tylko w zatwierdzonych rzeźniach uniemożliwiłby licznym muzułmanom przestrzeganie ich religijnych obowiązków polegających na ubiciu lub zleceniu ubicia zwierzęcia w czasie święta ofiarowania zgodnie z przyjętym rytmem.

W związku z powyższym sąd belgijski powziął wątpliwości co do ważności art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia 1099/2009. Wyrzcił także stanowisko, że ograniczenie możliwości dokonania uboju rytualnego tylko do zatwierdzonych rzeźni nie jest ani istotne, ani proporcjonalne z punktu widzenia celów związanych z ochroną dobrostanu zwierząt i zdrowia publicznego. Zauważył również, że tymczasowe ubojnie, które otrzymywały zezwolenie w poprzednich latach, zapewniały wystarczający poziom dobrostanu zwierząt i poszanowania zdrowia publicznego, a przekształcenie ich w rzeźnię spełniającą wymagania techniczne nałożone rozporządzeniem 853/2004 wymagałoby dużych nakładów finansowych, nieproporcjonalnych ze względu na tymczasowy charakter przeprowadzanego w nich uboju rytualnego.

W przedstawionych okolicznościach *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (niderlandzkojęzyczny sąd niderlandzki pierwszej instancji w Brukseli) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału pytaniem prejudycjalnym o następującej treści: „Czy art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia 1099/2009 jest nieważny z powodu naruszenia art. 9 EKPC, art. 10 karty praw podstawowych UE lub art. 13 TFUE, ponieważ przewiduje on, że w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne ich ubój bez ogłuszania może być dokonywany tylko w rzeźni objętej zakresem stosowania rozporządzenia 853/2004, podczas gdy na terytorium Vlaams Gewest

¹³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie, 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołem nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, dalej jako: EKPC.

take rzeźnie nie mają wystarczającej wydajności, aby zaspokoić występujący każdego roku z okazji (...) święta ofiarowania popyt na zwierzęta uśmiercone rytualnie bez ogłuszenia, i obciążenia związane z przekształceniem w rzeźnię objęte zakresem stosowania rozporządzenia 853/2004 tymczasowych ubojni, zarejestrowanych i podlegających kontroli ze strony władz, nie wydają się odpowiednie dla osiągnięcia realizowanych celów ochrony zwierząt i zdrowia ludności oraz proporcjonalne do tych celów?”

3. Rozstrzygnięcie Trybunału. Komentarz

Na wstępie warto zauważyć, że prawa podstawowe chronione na mocy EKPC są, zgodnie z art. 6 ust. 3 TFUE, częścią prawa Unii Europejskiej jako jego zasady ogólne. Jakkolwiek art. 52 ust. 3 karty praw podstawowych UE nakazuje prawom chronionym na jej mocy, odpowiadającym jednocześnie prawom chronionym na mocy EKPC, przypisywać takie samo znaczenie i takie same skutki jak te, jakie mają prawa ujęte we wspomnianej konwencji, to jednak konwencja ta, do czasu przystąpienia do niej Unii, nie stanowi aktu prawnego formalnie włączonego do porządku prawnego Unii. Zatem badanie kwestii ważności art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia 1099/2009 należy przeprowadzić w świetle art. 10 karty praw podstawowych UE.

W pierwszej kolejności należało ustalić, czy metody uboju rytualnego, który przeprowadza się w związku z celebracją muzułmańskiego święta ofiarowania, rozumiane jako szczególne metody uboju wymagane przez obrzędy religijne w rozumieniu art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1099/2009, wchodzą w zakres zastosowania art. 10 ust. 1 karty praw podstawowych UE. Na tak postawione pytanie Trybunał udzielił odpowiedzi twierdzącej, zarówno ze względu na ustaloną już wcześniej linię orzecniczą, zgodnie z którą prawo do wolności myśli, sumienia i religii, chronione we wspomnianym wyżej artykule karty, oznacza w szczególności wolność każdego do uzewnętrzniania swej religii lub przekonań, indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach, jakie wiążą się z religią lub przekonaniem.

Następnie, posługując się definicją pojęcia „obrzędu religijnego” zawartą w art. 2 lit. g rozporządzenia 1099/2009, Trybunał rozważył czy ubój rytualny rzeczywiście jest objęty normą z art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1099/2009. Zgodnie z omawianym aktem za „obrzęd religijny” uznaje się ciąg czynności związanych z ubojem zwierząt i zalecany przez religię. Ubój rytualny w analizowanej sprawie spełnia te cechy, co nie ulega wątpliwości. Nie mają na to stanowisko wpływu ewentualne spory teologiczne pomiędzy różnymi odłamami islamu na temat, czy obowiązek uboju bez uprzedniego ogłuszenia zwierząt podczas święta ofiarowania ma charakter bezwzględny, co podnosiły w trakcie procesu biorące w nim udział organizacje społeczne, mające na celu ochronę zwierząt.

Ogólna zasada, która wynika z art. 4 ust. 1 rozporządzenia 1099/2009 głosi, że w Unii Europejskiej zwierzęta są uśmiercane wyłącznie po uprzednim ogłuszeniu. Wyjątek od niej prawodawca przewidział w ust. 4 tego samego artykułu, który stanowi, że w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne ust. 1 nie znajduje zastosowania, pod warunkiem że uboju tego dokonuje się w rzeźni. W tym miejscu warto zauważyć, że w rozporządzeniu 1099/2009 w art. 2 lit. k prawodawca zdefiniował także pojęcie „rzeźni”. Zgodnie z tą definicją jest to każdy zakład wykorzystywany do uboju zwierząt lądowych, objęty zakresem stosowania rozporządzenia 853/2004.

Powyższe oznacza, że praktyka uboju rytualnego jest dozwolona w Unii Europejskiej w drodze wyjątku i pod warunkiem, że dokonywana jest w zatwierdzonej prawem rzeźni, która spełnia wymagania techniczne dotyczące budowy, rozplanowania i wyposażenia, wymagane przez rozporządzenie 853/2004. Odstępstwo od zasady ogólnej, wyrażone w art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1099/2009, konkretyzuje zobowiązanie prawodawcy do zapewnienia możliwości realizacji praktyki uboju rytualnego zwierząt bez uprzedniego ogłuszenia, które to zobowiązanie ma na celu urzeczywistnienie poszanowania wolności religii praktykujących wyznawców islamu i judaizmu, jak przewiduje art. 10 karty praw podstawowych UE.

Trybunał stwierdził także, że art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia 1099/2009, przewidując obowiązek dokonywania uboju rytualnego bez ogłuszenia w rzeźni zatwierdzonej, spełniającej wymogi rozporządzenia 853/2004, zmierza wyłącznie do zorganizowania i uregulowania technicznego aspektu swobodnego wykonywania w celach religijnych uboju bez uprzedniego ogłuszenia. Samo tego typu techniczne uregulowanie w swej istocie nie jest w stanie spowodować ograniczenia prawa praktykujących muzułmanów do wolności religii.

Rozwiązanie takie z pewnością nie może zostać uznane za dyskryminujące. Rozporządzenie 1099/2009 bowiem uzależnia możliwość przeprowadzenia zarówno uboju rytualnego, jak i uboju po uprzednim ogłuszeniu, od przestrzegania tych samych warunków technicznych, które wynikają z rozporządzenia 853/2004. Wprowadzenie takich norm technicznych ma na celu także zachowanie równowagi pomiędzy poszanowaniem prawa wykonywania obrzędów religijnych, w tym uboju rytualnego, z normami mającymi na celu ochronę dobrostanu zwierząt podczas ich uśmiercania oraz ochronę zdrowia konsumentów produktów żywnościowych pochodzenia zwierzęcego, które to wartości wynikają odpowiednio z rozporządzenia 1099/2009 oraz rozporządzenia 853/2004.

Pamiętać należy, że zasada dobrostanu zwierząt wynika z art. 13 TFUE. Norma ta jest bardzo istotna, ponieważ zalicza się do zasad ogólnych Unii Europejskiej. To właśnie ze względu na zapewnienie zwierzętom odpowiedniego poziomu dobrostanu, również w momencie śmierci, prawodawca uznał, że ubój zwierząt gospodarskich powinien odbywać się co do zasady w rzeźniach, które spełniają wszelkie wymogi rozporządzenia 853/2004. Takie stanowisko zostało wyrażone w motywach 43 i 44 rozporządzenia 1099/2009. Zgodnie z nimi tylko taka rzeźnia zapewnia moż-

liwość odpowiedniego indywidualnego i mechanicznego krępowania zwierząt oraz uwzględnienie postępu naukowego i technicznego, co z założenia ogranicza cierpienie zwierząt na tyle, na ile jest to możliwe. Należy pamiętać także, że to rozwiązanie prawne ma także zapewnić bezpieczeństwo żywności, a co za tym idzie – ochronę zdrowia ludzi, co zostało wyrażone w motywie 8 rozporządzenia 1099/2009.

Trybunał zauważył jednak jeszcze jeden ważki aspekt tej sprawy. Norma wynikająca z omówionych wcześniej przepisów i związany z nią obowiązek może stać się przeszkodą dla praktyki uboju rytualnego dla muzułmanów przebywających na terytorium Flandrii oraz stworzyć ograniczenie ich prawa do wolności religii. Jak wspomniano wcześniej, liczba zatwierdzonych rzeźni w regionie Vlaams Gewest jest niewystarczająca dla zapewnienia odpowiedniego poziomu podaży na mięso *halal* w czasie święta ofiarowania. Koszty utworzenia nowych rzeźni znacznie obciążłyby finansowo wspólnoty muzułmańskie, co byłoby niewspółmierne do tymczasowego charakteru powstałych w ten sposób zakładów.

Pamiętać należy także, że ważność przepisu prawa Unii należy oceniać z uwzględnieniem właściwości tego przepisu i nie może ona zależeć od szczególnych okoliczności danego przypadku. W niniejszej sprawie, problem który przedstawiono w poprzednim akapicie, dotyczy tylko niektórych gmin z regionu Flandrii. Nie można zatem uznać, że jest on zawsze, stale i na terytorium całej Unii Europejskiej związany z realizacją normy wynikającej z art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia 1099/2009. Nawet gdy sama okoliczność jej stosowania mogłoby ograniczyć swobodę praktykowania uboju rytualnego w jednym regionie danego państwa członkowskiego, nie może wpływać na ważność tego przepisu w świetle art. 10 karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Badanie jej ważności, a także skutków jej stosowania, powinno uwzględniać sytuacje wszystkich państw członkowskich Unii, a nie szczególnej sytuacji jednego tylko państwa członkowskiego.

Problem konkretnego regionu, związany z niemożliwością zapewnienia odpowiednich mocy przerobowych rzeźni w okresowym wzroście popytu na produkty żywnościowe pochodzenia zwierzęcego, pozyskane z uboju rytualnego, wynika z sytuacji wewnętrznej, pewnej koniunktury miejscowej, co nie może wpływać na ważność art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia nr 1099/2009. Norma ustanowiona w art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia nr 1099/2009 sama w sobie nie jest w stanie spowodować żadnego ograniczenia prawa do wolności religii, gwarantowanego w art. 10 karty praw podstawowych UE. W związku z powyższym, Trybunał stwierdził, że badanie art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia nr 1099/2009 nie wykazało istnienia żadnego elementu mogącego wpłynąć na jego ważność w świetle prawa do swobody wyznania.

Na postawione pytanie prejudycjalne Trybunał odpowiedział w następujący sposób: badanie pytania prejudycjalnego nie wykazało istnienia żadnej okoliczności mogącej mieć wpływ na ważność art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia 1099/2009 w świetle art. 10 karty praw podstawowych UE oraz art. 13 TFUE.

4. Uwagi końcowe

Norma wynikająca z art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia 1099/2009 ma w zamyśle prawodawcy zapewnić równowagę pomiędzy trzema chronionymi wartościami: prawem do wolności religii, ochroną dobrostanu zwierząt oraz ochroną zdrowia ludzi. Warto jednak podkreślić, że możliwość dokonywania uboju rytualnego stanowi odstępstwo od zasady dobrostanu zwierząt, które prawodawca europejski uznał za konieczne w celu zapewnienia prawa do wolności religii. Niewłaściwe wydaje się uznanie dokonywania uboju rytualnego za uśmiercenie zwierzęcia w warunkach jedynie obniżonego poziomu dobrostanu. W takim przypadku uznać należy wprost, że dobrostan nie zostaje zachowany.

Prawodawca europejski nie zdefiniował do tej pory pojęcia dobrostanu zwierząt. Przy próbach jego zdefiniowania zauważa się jednak w doktrynie praktykę powoływania na postulaty Raportu Brambella¹⁴. Te postulaty znajdują odzwierciedlenie także w późniejszym prawodawstwie europejskim. W dokumencie tym wyrażono pięć wolności przysługujących zwierzętom, do których można sprowadzić pojęcie dobrostanu: wolność od głodu i pragnienia, wolność od dyskomfortu, wolność od bólu, zranień i chorób, wolność od strachu i stresu, a także wolność do przejawiania naturalnych zachowań¹⁵. W momencie uśmiercania zwierzęcia przy jego pełnej świadomości nie ma możliwości zapewnienia mu ochrony od dyskomfortu, bólu, cierpienia, strachu oraz stresu.

Zasadę pozbawienia zwierzęcia świadomości przed jego ubojem wprowadza art. 4 ust. 1 rozporządzenia 1099/2009. Ma to na celu uniewrażliwienie zwierzęcia na bodźce otoczenia, aby zminimalizować odczuwanie bólu i stresu. Podkreślić należy zatem, że w rozporządzeniu 1099/2009 wyrażone zostało przekonanie, że ogłuszenie zwierzęcia przed jego ubojem wypełnia przesłanki dobrostanu, ponieważ pozwala na uniknięcie niepotrzebnego cierpienia poprzez właśnie uniewrażliwienie zwierzęcia na bodźce otoczenia. Jak wspomniano, konieczność przedubojowego ogłuszenia zwierzęcia w celu zapewnienia dobrostanu zwierząt gospodarskich została sformułowana także w oficjalnych stanowiskach stowarzyszeń lekarzy weterynarii. Dowodzi to, że ubój rytualny należy traktować jako nadzwyczajną praktykę, wyjątek od zasady dobrostanu zwierząt.

W związku z powyższym zastrzeżenie, że uboju rytualnego należy dokonywać tylko w zatwierdzonych prawem rzeźniach, które spełniają wymogi wynikające z rozporządzenia 853/2004, wydaje się konieczne nie tylko ze względu na zapewnienie odpowiedniej kontroli, ale także z uwagi na wyjątkowość takiej sytuacji. Warto w tym

¹⁴ Np. M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, *Komentarz do art. 13 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 260; E. Sirsi, *Il benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” 2011, nr 2, s. 224; I. Lipińska, *Z prawnej problematyki dobrostanu zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 64.

¹⁵ Szerzej: E. Jachnik, *Prawne aspekty uboju rytualnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2016 nr 1, s. 181–185.

miejscu wspomnieć, że prawodawca przewidział możliwość całkowitego zakazu uboju rytualnego na terytorium danego państwa członkowskiego w art. 26 ust. 2 lit. c rozporządzenia 1099/2009, co wiąże się z wprowadzeniem wyższego standardu dobrostanu zwierząt. Jest to jednak możliwe tylko wtedy, gdy nie stoi w sprzeczności z warunkami wymienionymi w art. 13 *in fine* TFUE, a mianowicie gdy takie zastrzeżenie nie będzie kolidowało z przepisami prawnymi i administracyjnymi oraz zwyczajami Państw Członkowskich, w szczególności z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi i dziedzictwem regionalnym.

Zauważyć należy, że kwestia uboju rytualnego zwierząt od lat wciąż powraca w debacie publicznej, co nie dziwi, ponieważ zagadnienie to stanowi dość istotny problem natury moralnej. Mamy do czynienia z sytuacją, w której dwie wartości prawem chronione stoją ze sobą w sprzeczności: prawo do wolności religii oraz ochrona dobrostanu zwierząt czy szerzej – humanitarna ochrona zwierząt. Sprawiedliwe „ważenie” tych wartości jest nie lada wyzwaniem dla prawodawcy. Z jednej strony nie ulega wątpliwości, że swoboda wyznania jest jednym z praw człowieka. Została ona wyrażona zarówno w art. 9 EKPC, jak i art. 10 karty praw podstawowych UE. Prawo to obejmuje także możliwość publicznego manifestowania swoich przekonań, szczególnie do odprawiania obrzędów religijnych, jakim niewątpliwie jest także ubój rytualny.

Z drugiej strony humanitarna ochrona zwierząt kręgowych, w tym także obowiązek zapewnienia im odpowiedniego poziomu dobrostanu od narodzin aż do śmierci, jest wartością chronioną prawem, która wynika z art. 13 TFUE, ale także z aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej i konwencji międzynarodowych, silnie już zakorzenioną w europejskim systemie wartości. Dla przykładu, w 2007 r. ponad 60% Europejczyków było skłonnych zmienić miejsce zwyczajnego zaopatrywania swojego gospodarstwa domowego, aby otrzymywać produkty uzyskane z poszanowaniem zasady dobrostanu zwierząt¹⁶. Pokazuje to, jaką wagę przywiązuje społeczeństwo europejskie do ochrony zwierząt. Nie dziwi więc fakt, że ubój rytualny budzi kontrowersje społeczne.

W omawianej sprawie należy zdecydowanie zaaprobować argumentację Trybunału w związku z odpowiedzią na postawione przez sąd belgijski pytanie prejudycjalne. Norma wynikająca z art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 lit. k rozporządzenia 1099/2009 w świetle art. 10 karty praw podstawowych UE oraz art. 13 TFUE jest wiążąca. W omawianym przypadku nie mają znaczenia problemy niektórych gmin regionu położonego na terenie danego państwa członkowskiego w zapewnieniu odpowiedniej koniunktury do dokonywania uboju rytualnego w sytuacji kilkudniowego wzrostu zapotrzebowania na mięso pozyskiwane w ten sposób. Faktu tego nie zmienia nawet sytuacja, w której dla zapewnienia czasowego wzrostu podaży, związki wyznaniowe miałyby ponieść koszty z odpowiednią organizacją dodatkowych rzeźni spełniających wymogi rozporządzenia 853/2004, a które po tym okresie byłyby nie w pełni wykorzystane. Zezwolenie na działanie ubojni tymczasowych byłoby nie tylko niezgodne z art. 4 ust. 4 rozpo-

¹⁶ A. Velarde, A. Dalmau, *Animal welfare assessment at slaughter in Europe: moving from inputs to outputs*, „Meat Science” 2012, nr 92, s. 245.

rzządzenia 1099/2009. Nawet prawne ustanowienie możliwości wprowadzenia takiego dodatkowego wyjątku wydaje się nadużyciem.

Jak wskazano wcześniej, sam ubój rytualny jest już sytuacją wyjątkową w świetle wartości przyjmowanych przez prawodawcę europejskiego. Ubojnie tymczasowe nie są w stanie spełnić wszystkich wymogów rozporządzenia 853/2004, które mają na celu z jednej strony zagwarantowanie ochrony zdrowia ludzi, a z drugiej także utrzymywanie takich warunków bytowych zwierząt, które zapewniłyby im odpowiedni poziom dobrostanu w ostatnich godzinach życia. Dopuszczenie do tworzenia rzeźni tymczasowych mogłoby zbyt mocno godzić w obie chronione wartości. W takim przypadku co prawda nie rodziłyby się wątpliwości, czy wolność religijna została zachowana, ale wiązałyby się to ze zbyt dużym kosztem z punktu widzenia ochrony tak dobrostanu zwierząt, jak i zdrowia ludzi.

OPRACOWAŁA: ELIZA JACHNIK
orcid: 0000-0003-4049-2268

III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

RECENZJE I NOTY RECENZyjne

Ines Härtel (Editor), *Handbook of Agri-Food Law in China, Germany, European Union. Food Security, Food Safety, Sustainable Use of Resources in Agriculture*, Springer 2017, ss. 662.

Unia Europejska jest największym partnerem handlowym Chin. To państwo jest głównym, po Stanach Zjednoczonych, nabywcą żywności wyprodukowanej w UE, a jednocześnie występuje jako jej eksporter do państw europejskich. Z tego względu niezwykle ważne są regulacje prawne ułatwiające wymianę handlową, a dotyczące tych kwestii, które stanowią wyzwania współczesnego prawa rolnego i żywnościowego. Chodzi w szczególności o wyzwania związane z bezpieczeństwem żywności, ochroną zasobów naturalnych oraz klimatu. W 2015 r. w Chinach weszły w życie nowe przepisy mające na celu podwyższenie jakości zdrowotnej żywności, dotyczące między innymi żywności dla dzieci, GMO, stosowania dodatków do żywności czy etykietowania. Z bardziej restrykcyjnymi normami w zakresie bezpieczeństwa żywności powiązано rygorystyczne sankcje za ich nieprzestrzeganie. Problematyka związana z wymogami prawa żywnościowego była także przedmiotem kolejnego, 20. szczytu UE–Chiny, który odbył się w Pekinie w lipcu 2018 r. Strony uzgodniły, że będą promować najwyższe normy bezpieczeństwa żywności.

W działania mające na celu ułatwienie wymiany handlowej między UE a Chinami doskonale wpisuje się recenzowane dzieło pod redakcją i z istotnym wkładem merytorycznym I. Härtel, znanej i uznanej badaczki z Europejskiego Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą. Jest ono nazwane wprawdzie podręcznikiem z zakresu prawa rolno-żywnościowego Chin, Niemiec oraz Unii Europejskiej, ale przypomina raczej opracowanie o charakterze systemu. Jego zakres tematyczny bliżej wskazuje podtytuł: „Bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo żywności, zrównoważone wykorzystanie zasobów w rolnictwie”.

Dzieło składa się z 11 rozdziałów. Jego systematyka jest bardzo klarowna. Wiadac tu przejście od charakterystyki zagadnień bardzo ogólnych, kluczowych z punktu widzenia tematu, do analizy licznych kwestii szczegółowych, jak prawo zasobów ziemi, prawo zasobów genetycznych, regulacja dotycząca pestycydów i nawozów, prawo zasobów wody, prawo ochrony gleby, zmian klimatu, organizmów genetycznie modyfikowanych i prawo geograficznych oznaczeń produktów rolnych i żywnościowych. Jak widać, są to kwestie starannie dobrane, istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności oraz uwzględniające zrównoważone wykorzystanie zasobów w rolnictwie.

Trudno w ograniczonych ramach niniejszej noty recenzyjnej ustosunkować się do wszystkich zagadnień poruszanych w książce. Warto bliżej odnieść się do treści pierwszego rozdziału, zwłaszcza do części napisanej przez I. Härtel, a zawierającej rozważania o dużym ładunku teoretycznym.

Otóż Autorka prezentuje koncepcję prawa rolno-żywnościowego (*Agri-Food Law*). Słusznie pisze, że w przeszłości występowało ściśle rozróżnienie między prawem rolnym i prawem żywnościowym. To pierwsze obejmowało etap pierwotnej produkcji rolnej, to drugie zaś – przetwarzanie i dystrybucję (marketing) artykułów żywnościowych. Można przypomnieć, wychodząc poza treść recenzowanej książki, że w literaturze agrarystycznej dostrzegano prawidłowość polegającą na przejściu od prawa rolnego do prawa żywnościowego¹. Jednakże na pewnym etapie rozwoju gospodarki i prawa ów kierunek ewolucji uległ zmianie. Właściwe stało się następujące sformułowanie: od prawa rolnego do prawa żywnościowego i (z powrotem) do prawa rolnego².

Podzielić należy stanowisko, że z biegiem czasu rozdzielenie prawa rolnego i żywnościowego straciło swoją klarowność, zwłaszcza wobec głębokiej integracji elementów (i wartości) łańcucha żywnościowego na wszystkich jego etapach: produkcji, wytwarzania i dystrybucji oraz konsumpcji. Wyrazem tego „zintegrowanego podejścia” jest bardzo szeroka definicja prawa żywnościowego zawarta w rozporządzeniu nr 178/2002, traktowanym jako ogólne prawo żywnościowe. Widoczne jest ono także w regulacjach dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa żywności (np. zasada *traceability*), rolnictwa ekologicznego czy oznaczeń geograficznych.

W efekcie, jak zauważa Autorka, prawo rolno-żywnościowe obejmuje dwie dziedziny: prawo rolne i prawo żywnościowe. Stwierdzenie to odnosi się do regulacji krajowych, regulacji unijnej oraz do międzynarodowego prawa rolnictwa. Ten dział gospodarki jest silnie powiązany z agrobiznesem, który – z ekonomicznego punktu

¹ Zob. np. A. Ballarin Marcial, *Dal diritto agrario al diritto agro-alimentare*, „Rivista di Diritto Agrario” 1984, z. 2; L. Costato, *Du droit rural au droit agroalimentaire et au droit alimentaire*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 3; J. Hudault, *Du droit agricole au droit agro-industriel*, „Revue du Droit Rural” 2008, nr 367.

² Zob. np. L. Russo, *Agricultural Law and Food Law*, w: L. Costato, F. Albisinni (eds.), *European Food Law*, CEDAM 2012, s. 149.

widzenia – również łączy poszczególne elementy łańcucha żywnościowego. Naddo rolnictwo pozostaje w silnej wzajemnej relacji ze środowiskiem: z jego zasobów korzysta, oddziaływa na stan środowiska, może wpływać na jego ochronę. Słusznie pisze Autorka, że ochrona zasobów środowiska przed negatywnym wpływem rolnictwa, ale także dla celów rolnictwa, jest bezpośrednio powiązana z zagwarantowaniem bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności. Dlatego prawo rolno-żywnościowe zawiera także przepisy z zakresu prawa ochrony środowiska, a w szczególności prawo rolno-środowiskowe (s. 4).

Jak widać, rozważania I. Härtel wykraczają poza wymogi podręcznika, wnoszą wiele nowego do nauki współczesnego prawa rolnego, odbiegającego od tego tradycyjnego, zwróconego tylko na aspekt wytwarzania produktów pierwotnych i związane z nim struktury produkcyjne i społeczne. Normatywną podstawą prawa rolno-żywnościowego w skali globalnej jest prawo każdego człowieka do żywności. Prawno-polityczna odpowiedź społeczności międzynarodowej na wyzwania związane z realizacją tego prawa w ostatnim czasie zawarta jest w szczególności w Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 25 września 2015 r.

Koncepcja prawa rolno-żywnościowego Autorki jest, przynajmniej na pierwszy rzut oka, konkurencyjna względem koncepcji, w której obok tradycyjnego prawa rolnego wyróżnia się prawo rolno-żywnościowe i prawo rolno-środowiskowe³; wszystkie wymienione dziedziny składają się na współczesne szerokie rozumienie prawa rolnego. Wspólnym elementem obu wymienionych koncepcji jest akcentowanie związków, a nie różnic, między wyróżnionymi regulacjami.

Charakterystyczną cechą recenzowanego dzieła jest konsekwencja w prezentowaniu szczegółowych kwestii ujętych w poszczególnych rozdziałach, obejmujących prawo unijne, niemieckie i chińskie. Już samo przedstawienie tego ostatniego, dotychczas bliżej nieznanego, zasługuje na uznanie. Natomiast przegląd regulacji rolno-żywnościowych pochodzących z trzech porządków prawnych ułatwia ich porównanie, jest ważne z punktu widzenia handlu żywnością. Lektura pracy prowadzi do wniosku, że prawo rolno-żywnościowe w analizowanych systemach prawnych uległo pewnemu zbliżeniu (zwłaszcza po 2015 r.), ale trudno jest mówić o ich identyczności. Odrębności nadal występują, wiele zależy od stosowania tego prawa w praktyce.

ROMAN BUDZINOWSKI,
orcid: 0000-0003-4218-3143

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA
orcid: 0000-0001-5046-037X

³ Zob. Strukturę trzutomowego dzieła włoskich autorów: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (eds.), *Trattato di diritto agrario*, Vol I, *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*; vol. II, *Il diritto agroambientale*; vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino 2011.

Ł.M. Sokołowski, *Prawne aspekty wprowadzania nowej żywności na rynek unijny*, Poznań 2017, ss. 273.

Ł.M. Sokołowski podjął w swojej książce niezwykle interesujący temat prawnych aspektów nowej żywności, która jak do tej pory nie stanowiła przedmiotu pogłębionej analizy. Nie jest to jedyny argument, który przemawia za pełnym uzasadnieniem podjęcia tej wchodzącej w zakres prawa żywnościowego problematyki. Zajęcie się tym zagadnieniem może być ponadto uzasadnione w dwojaki sposób. Z jednej strony uregulowanie kwestii nowej żywności stanowi wzorcowy przykład przeprowadzenia procesu analizy ryzyka na szczeblu unijnym, który doprowadził do wydania szczegółowej regulacji. Z drugiej strony, nowa żywność jest produktem, którego znaczenie w przyszłości będzie rosło, chociażby ze względu na potrzebę wyżywienia ludzkości, co przy zastosowaniu konwencjonalnych metod będzie coraz trudniejsze, a także ze względu na konieczność podjęcia działań zmierzających do zwiększonej ochrony środowiska, czemu wprowadzenie nowej żywności może też sprzyjać. W związku z powyższym, należy przede wszystkim wysoko ocenić trafność doboru przedmiotu analizy.

Monografia porusza zróżnicowane zagadnienia związane z wprowadzaniem do obrotu nowej żywności. Zostały one jednak dobrane i usystematyzowane w sposób pozwalający z jednej strony na wyczerpujące przedstawienie przedmiotowej problematyki, a z drugiej zaś na zachowanie pełnej przejrzystości wywodu. Książka składa się z siedmiu rozdziałów, w tym rozważań wstępnych oraz uwag końcowych. W kolejnych rozdziałach omawiana jest geneza regulacji prawnej, samo pojęcie nowej żywności, instrumenty zapewnienia bezpieczeństwa tej żywności, postępowanie dotyczące wprowadzenia jej na rynek oraz odpowiedzialność podmiotu wprowadzającego żywność na rynek. Wywód kończy się wnioskami *de lege ferenda*. Dodatkową trudnością dla Autora było to, iż praca powstawała w okresie, gdy obowiązywało jeszcze rozporządzenie nr 258/97 dotyczące nowej żywności i jej składników, ale jednocześnie już weszło w życie, chociaż jeszcze nie obowiązywało, rozporządzenie nr 2015/2283 w sprawie nowej żywności (które stosowane jest od 1 stycznia 2018 r.). Wymagało to równoległej i porównawczej analizy dwóch stanów prawnych, przy czym orzecznictwo i piśmiennictwo dotyczyło głównie stanu prawnego ówczesnie obowiązującego. Trzeba przyznać, że z problemem tym Autor poradził sobie bardzo dobrze i praca, bazując na dotychczasowym dorobku judykatury i doktryny, w istocie odnosi się do wówczas przyszłego – a obecnie obowiązującego stanu prawnego. Zdarzają się pewne powtórzenia w omawianiu niektórych zagadnień (np. kwestia klonowania, owadów), co jednak wydaje się nieuniknione przy równoległej analizie dwóch stanów prawnych.

Na wstępie określone zostały cele badawcze, podstawowe założenia oraz przyjęta hipoteza badawcza. Za główny cel pracy Autor postawił sobie odpowiedź na pytanie, czy regulacje prawne dotyczące wprowadzania do obrotu na terytorium UE nowej żywności zapewniają w sposób wystarczający bezpieczeństwo i odpowiednią jakość tego rodzaju środków spożywczych, a w konsekwencji czy i w jakim stopniu chronią one zdrowie i życie konsumenta, a także jego interes ekonomiczny i interes ekonomiczny

przedsiębiorców, oraz czy zapewniają swobodny przepływ nowej żywności na jednolitym rynku (s. 25 oraz 27). Sokołowski postawił też wstępną hipotezę, iż przyjęta regulacja w wystarczającym stopniu zapewnia bezpieczeństwo żywności, nie stwarza ograniczeń w swobodnym przepływie nowej żywności, natomiast może stwarzać barierę dla wdrażania innowacji i dla dopływu nowej żywności z państw trzecich (s. 31). Przyjęty cel skłonił Autora do uznania, iż w prowadzonych rozważaniach niezbędne jest uwzględnienie zjawiska innowacyjności w rolnictwie, wpływu regulacji dotyczącej nowej żywności na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a także uwzględnienia ekonomicznych, społecznych i środowiskowych skutków wprowadzenia do obrotu nowej żywności. Trzeba przyznać, że Autor w kolejnych rozdziałach konsekwentnie poszukuje odpowiedzi na zadane pytania, omawiając różne zagadnienia związane z regulacją nowej żywności. Analiza przeprowadzona w książce w pełni potwierdza zasadność postawionej hipotezy.

W rozdziale drugim czytelnik ma przede wszystkim możliwość zapoznać się z informacjami dotyczącymi samego procesu powstawania regulacji prawnej w UE, które wprawdzie mają walor historyczny i opisowy, ale pozwalają na zrozumienie zawłości problematyki dotyczącej nowej żywności. Jak zauważa Autor, pierwsze rozporządzenie dotyczące nowej żywności było efektem kompromisu wypracowywanego przez ponad dekadę (s. 47), a równie długo trwało uzgadnianie obecnie obowiązującego rozporządzenia. Autor w sposób w pełni uzasadniony powiązał też problematykę nowej żywności z polskimi regulacjami dotyczącymi m.in. „surogatów produktów spożywczych”. To uświadamia, że problematyka „nowej żywności” nie jest w istocie nowa, skoro pierwsza polska regulacja dotycząca produktów, które można określić tym mianem, wydana była już w roku 1919 roku (s. 49). Co więcej, rozważania w tym zakresie pokazują, że regulacje te, mimo że nakierowane na ochronę konsumentów żywności, w istocie wykorzystywane są dla ochrony krajowych producentów żywności.

W trzecim rozdziale wyjaśnione zostało samo pojęcie nowej żywności. Na uznanie zasługuje bardzo szczegółowe omówienie kryteriów zaliczenia do kategorii nowej żywności, wraz z przytoczeniem przykładów, co pozwala czytelnikowi łatwiej zrozumieć techniczny język użyty przez ustawodawcę w niektórych częściach definicji legalnej tego pojęcia. Zasadne jest też stwierdzenie Autora, iż bardziej adekwatnym byłoby przyjęcie w polskiej wersji językowej określenia „żywność nowatorska”, co lepiej oddawałoby jej istotę (s. 71). Pewien niedosyt pozostawia w tym zakresie jedynie brak bardziej zdecydowanego i jednoznacznego stanowiska co do niektórych z omawianych kwestii, budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie. Pozwoliłoby to Autorowi w większym stopniu wpływać na kształtowanie przyszłej doktryny prawa w podnoszonych w tym rozdziale istotnych kwestiach, a obszerność przywoływanej literatury i orzecznictwa, jak też samo zauważenie szeregu wątpliwości na gruncie regulacji dotyczących nowej żywności, nie pozostawia wątpliwości, że Autor jest w tym zakresie ekspertem. Szczególnie interesująca jest też poruszona w tym kontekście kwestia uznania owadów za nową żywność. Zabrakło jednak poszerzonej analizy w tym zakresie, zwłaszcza, gdy wziąć pod uwagę, że prawodawca unijny wyłączył co do zasady z zakresu definicji żywności żywe

zwierzęta, poza sytuacją, gdy w takiej formie są przeznaczone do spożycia przez ludzi. Ograniczenie rozważań w tym zakresie może być jednak o tyle usprawiedliwione, że jest to jeden z przykładów nowej żywności. W rozdziale tym podniesiony został też inny niezmiernie interesujący wątek dotyczący zmiany znaczenia tradycyjnie ujmowanej działalności rolniczej (tzw. z natury). Autor proponuje zastosowanie w tym kontekście koncepcji tzw. działalności powiązanej, która dopuszcza poszerzenie zakresu pojęcia działalności rolniczej w taki sposób, aby poza działalnością opartą o cykl rolno-biologiczny obejmowała ona także dodatkowe działania, przy czym wedle tej koncepcji mają być one prowadzone przez dany podmiot wraz z działalnością podstawową i w ramach tych samych struktur organizacyjnych, co działalność podstawowa⁴. Biorąc jednak pod uwagę szybki rozwój nowych technologii, który w przyszłości może doprowadzić do tego, że żywność będzie uzyskiwana w sposób odbiegający od tradycyjnego cyklu rolno-biologicznego na rzecz wykorzystania procesów biologicznych, ale w sposób przemysłowy (nie rolniczy) w oparciu o nowe technologie (np. już dzisiaj występująca produkcja tzw. czystego mięsa, uzyskiwanego w produkcji laboratoryjnej)⁵, przyjęta koncepcja może okazać się niewystarczająca.

W rozdziale czwartym omówione zostały wyodrębnione przez Autora prawne gwarancje bezpieczeństwa i jakości nowej żywności. Z samym użyciem w tytule rozdziału określenia „prawne gwarancje bezpieczeństwa żywności” można polemizować, bowiem słowo „gwarancja” sugeruje, iż wyodrębnione przez Autora instrumenty dają gwarancję bezpieczeństwa, tj. że dzięki nim bezpieczeństwo jest osiągnięte („zapewnione”), w sytuacji gdy w istocie są to instrumenty „zapewniania” bezpieczeństwa, tj. stanowią one element stałego dążenia do osiągnięcia stanu bezpieczeństwa (jest to proces ciągły, dążenie do określonego stanu). Wydaje się, że lepiej zawartość tego rozdziału oddawałoby sformułowanie „prawne instrumenty zapewniania bezpieczeństwa i jakości żywności”. Przyjęta przez Autora konwencja językowa jest jednak także dopuszczalna. Przede wszystkim podkreślić należy, że Autor dokonał trafnego doboru tych instrumentów oraz ich charakterystyki. Szczególną uwagę zwracają rozbudowane i pogłębione rozważania dotyczące analizy ryzyka w ramach przedrynkowej oceny bezpieczeństwa (w tym krytyka dotycząca wykorzystania w procesie analizy ryzyka związanego z nową żywnością koncepcji „zasadniczej równorzędności”, która odwołuje się do dotychczasowej wiedzy o istniejącej żywności, w sytuacji, gdy nowa żywność może nieść innego rodzaju ryzyka).

Rozdział piąty stanowi szczegółowe omówienie postępowania w sprawie wprowadzania na rynek nowej żywności. Autor słusznie zdecydował się na odrębne omówienie procedury na podstawie ówczesnie obowiązującego rozporządzenia nr 258/97 oraz obowiązującego obecnie rozporządzenia nr 2015/2283, dzięki czemu zawarte w tym rozdziale rozważania są przejrzyste i w pełni aktualne. Zakres informacji ma szczegól-

⁴ Zob. R. Budzinowski, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 98.

⁵ Zob. P. Shapiro, *Czyste mięso. Jak hodowla mięsa bez zwierząt zrewolucjonizuje twój obiad i cały świat*, Warszawa 2018, passim.

nie istotny walor praktyczny, chociaż, co należy podkreślić, Autor dokonuje też oceny zasadności przyjętych rozwiązań. Z kolei w rozdziale VI zawarte zostały rozważania stanowiące niejako uzupełnienie do zagadnień wcześniej poruszanych i podjęta została w nim kwestia odpowiedzialności prawnej ciężącej na podmiotach, które decydują się na wprowadzenie do obrotu nowej żywności.

Autor bardzo obszernie korzysta z literatury i orzecznictwa, a szczególnie cenne jest ogromne wykorzystanie literatury niemieckojęzycznej, co w polskich opracowaniach z zakresu prawa żywnościowego nie jest częste. Niewątpliwie recenzowana książka stanowi bardzo dobrą podstawę dla dyskusji dotyczących nowej żywności i źródło inspiracji do prowadzenia dalszych badań dotyczących nie tylko nowej żywności, ale w ogóle prawa żywnościowego. Jednocześnie stanowi ona cenną pomoc dla praktyki stosowania prawa żywnościowego.

Podsumowując, książka Ł.M. Sokołowskiego zasługuje na wysoką ocenę. Stanowi ona niezwykle wartościowe opracowanie, godne polecenia każdemu, kto interesuje się problematyką prawa żywnościowego.

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI
orcid: 0000-0002-0520-9263

Anna Kapała, *Status prawny agroturystyki (studium prawno-porównawcze)*, Wydawnictwo Prawnicze IURIS sp. z o.o., Poznań 2017, ss. 220.

W wielu krajach Unii Europejskiej, a zwłaszcza we Włoszech, działalność agroturystyczna cieszy się dużą popularnością. Jest ona czynnikiem aktywizacji ekonomicznej i społecznej regionu, przyczyniającym się do poprawy jakości życia oraz pracy ludności wiejskiej, zwiększenia dochodów rolników, promocji terenów wiejskich oraz lokalnych tradycji. Ustawodawca włoski, uwzględniając potrzeby producentów rolnych i osób korzystających z tej formy wypoczynku, wprowadził szczegółowe przepisy poświęcone agroturystyce. W Polsce nie ma ani definicji „agroturystyki”, ani odrębnej ustawy, a regulacje prawne są rozproszone w wielu aktach. Brakuje także literatury, poza artykułami samej Autorki, dlatego z uznaniem należy przyjąć wydanie recenzowanej książki.

Praca ma charakter prawno-porównawczy, co niewątpliwie jest jej walorem. Autorka nie tylko dokonuje analizy przepisów unijnych, ale także zestawia regulacje polskie i włoskie. Te ostatnie stanowią doskonały punkt odniesienia dla oceny rodzimych rozwiązań i sformułowania wniosków *de lege ferenda*, zwłaszcza w zakresie sformułowania definicji agroturystyki i kryteriów jej wykonywania. Ustawodawca włoski uregulował agroturystykę w odrębnej ustawie ramowej nr 96/2006. W tym akcie normatywnym zawarta została nie tylko definicja agroturystyki, ale także różne jej aspekty, m.in. cele, jakie państwo wyznacza agroturystyce, kryteria i granice jej wykonywania, aż po aspekty podatkowe, administracyjne i higieniczno-sanitarne (s. 47 i n.).

Problematyka statusu prawnego agroturystyki jest złożona i wieloaspektowa. Autorka skupiła się nie tylko na pojęciu turystyki wiejskiej oraz agroturystyki (i kryteriach jej wyodrębnienia), zasadach jej rozpoczęcia, ale także omówiła aspekty higieniczno-sanitarne i administracyjnoprawne, ubezpieczenie społeczne rolników, zagadnienia prawnopodatkowe czy wreszcie wsparcie finansowe. Analiza wymienionych zagadnień służyła określeniu statusu prawnego agroturystyki i udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu ustawodawca wspiera i uprzywilejowuje rozwój tej formy działalności (s. 16). Kapała nie poprzestaje na przedstawieniu regulacji prawnych oraz poglądów doktryny, ale – co należy podkreślić – prezentuje także swoje stanowisko i uzasadnia je, co stanowi dużą wartość tej publikacji. Impонуje swoboda, z jaką Autorka porusza się po bogatym ustawodawstwie włoskim oraz dorobku doktryny tego kraju.

Trudno w ramach recenzji odnieść się do wszystkich zagadnień poruszonych w książce. Warto jednak zwrócić uwagę na kilka kwestii.

Już w rozważaniach wstępnych Autorka podkreśliła, że termin „agroturystyka” to neologizm, wywodzący się z prawa włoskiego, w którym pojawiły się pierwsze regulacje dotyczące tej działalności. W Polsce jest on powszechnie używany w języku polityki i ekonomii, jednak nie występuje w przepisach prawa (s. 10). Według Autorki agroturystyka polega na wynajmie pokoi, sprzedaży domowych posiłków i innych usług związanych z pobytem turystów, wykonywanych przez rolnika w prowadzonym przez niego gospodarstwie rolnym (art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Propozycja ta nie straciła na ważności i aktualności po wejściu w życie ustawy z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁶. Ustawodawca powtarza w tym zakresie wspomniany zakres usług związanych z pobytem turystów, zawarty w uchylonej już ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Na uwagę zasługują rozważania Autorki dotyczące kwalifikacji agroturystyki jako działalności rolniczej. Kapała swoje przemyślenia rozpoczyna od prezentacji szerokiej definicji działalności rolniczej w prawie włoskim, obejmującej nie tylko działalności z natury rolnicze, ale także tzw. działalności powiązane. Co prawda, te ostatnie nie mają charakteru rolnego i kwalifikowane są jako rolnicze, jeżeli spełniają określone kryteria powiązania z działalnością rolniczą. Została do nich zaliczona również agroturystyka, uzyskując w ten sposób status prawny działalności rolniczej (s. 10 i n.). Wprowadzenie szerokiej definicji działalności rolniczej we Włoszech, pojęcia „rolniczych działalności powiązanych” oraz kryteriów powiązania umożliwiła przedsiębiorcy rolnemu wykonywanie działalności handlowej i usługowej, jaką jest m.in. turystyka, bez ryzyka utraty szczególnej pozycji prawnej, uprzywilejowanej w stosunku do przedsiębiorcy handlowego. Agroturystyka, która należy do działalności powiązanych z działalnością rolniczą, musi być wykonywana w ramach organizacji stworzonej do prowadzenia podstawowej działalności rolniczej przy wykorzystaniu gospodarstwa rolnego (s. 57 i n.). Oferowanie zatem przez przedsiębiorcę rolnego noclegów i wyżywienia turystom, bez wykorzystania w przeważającej mie-

⁶ Dz.U. z 2018 r., poz. 646 ze zm.

rze dóbr własnego gospodarstwa rolnego, nie kwalifikuje się jako agroturystyka i nie spełnia kryterium powiązania wynikającego z art. 2135 włoskiego k.c. Jest wtedy uważane za działalność handlową (s. 59 i n.). Wyjątek od wymogu powiązania z gospodarstwem rolnym dotyczy np. wycieczek, imprez sportowych, turystyki konnej, usług rekreacyjnych organizowanych dla agroturystów przez przedsiębiorcę rolnego (s. 59 i n.).

Autorka podjęła także próbę określenia w sposób w miarę pełny i usystematyzowany higieniczno-sanitarnych oraz administracyjnoprawnych uwarunkowań agroturystyki. W tym zakresie niezbędne było odwołanie się do wielu aktów prawnych, a przede wszystkim do polskiej ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Autorka wskazała na początku rozdziału, że produkty żywnościowe, z których przygotowywane są posiłki dla turystów, jak i same dania, powinny odpowiadać określonym normom z zakresu prawa żywnościowego. Wymagania muszą także spełniać osoby mające styczność z przygotowywaną żywnością, pomieszczenia oraz urządzenia związane z żywnością. W dalszej części zaprezentowane zostały higieniczno-sanitarne wymogi prowadzenia agroturystyki w prawie włoskim, a także administracyjnoprawne obowiązki prowadzenia agroturystyki w prawie polskim i włoskim. Ciekawe są rozważania Autorki na temat HACCP. Zwróciła ona uwagę, że rozporządzenie (WE) nr 852/2004 r. akcentuje potrzebę zapewnienia elastycznych wymogów HACCP dla potrzeb małych przedsiębiorstw, a w niektórych sytuacjach, żeby monitorowanie krytycznych punktów kontroli mogło być zastąpione dobrą praktyką higieny (s. 81 i nn.). Słusznie podkreśliła, że rygorystyczne przepisy stanowią utrudnienie w małych przedsiębiorstwach, które nie są w stanie ponieść wysokich kosztów wdrażania systemu HACCP (s. 82).

W książce przybliżone zostały także aspekty prawnopodatkowe. Autorka podjęła próbę dokonania oceny i starała się ustalić, czy i na ile regulacja podatkowa sprzyja prowadzeniu agroturystyki. Przeanalizowała polskie i włoskie regulacje podatkowe w zakresie agroturystyki. Taka konfrontacja pozwoliła na sformułowanie w podsumowaniu ciekawych wniosków. Jeżeli chodzi o przepisy polskie, Autorka słusznie zwróciła uwagę na problemy interpretacyjne związane ze zwolnieniem z podatku dochodowego od osób fizycznych pięciu pokoi wykorzystywanych w agroturystyce. Regulacja prawna uzależnia bowiem przyznanie wspomnianego zwolnienia od spełnienia wielu warunków (m.in. owe pomieszczenia są w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym). Pokoje mogą być wynajmowane jedynie turystom i ta preferencja podatkowa obejmuje także dochody ze sprzedaży im posiłków domowych. Konsekwencją niezaliczenia agroturystyki do działalności rolniczej jest brak całkowitego zwolnienia agroturystyki z podatku dochodowego od osób fizycznych. Według art. 2 ust. 1 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷ przepisów tego aktu prawnego nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej. Interesujące są także rozważania dotyczące podatku VAT.

⁷ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1509 ze zm.

Na szczególną uwagę zasługuje rozdział obejmujący podsumowanie polskiej regulacji agroturystyki, a także wskazanie podobieństw i różnic między polskimi a włoskimi przepisami, oraz ocena regulacji polskiej na tle włoskiej. W oparciu o przeprowadzone rozważania Autorka zaprezentowała propozycje *de lege ferenda* dotyczące wprowadzenia ustawy o agroturystyce oraz zmian w obowiązujących rozwiązaniach prawnych. Poprzeć należy postulat Anny Kapały dotyczący wdrożenia szerokiej definicji działalności rolniczej do krajowego ustawodawstwa, obejmującej inne aktywności o charakterze usługowym i handlowym, w tym agroturystykę, rozumianą jako działalność objętą rolnym reżimem prawnym. Trafny jest także wniosek odnośnie do zawarcia w jednym akcie prawnym (ustawie) szczegółowej i usystematyzowanej regulacji z zakresu agroturystyki, rozszerzającej i dywersyfikującej katalog aktywności wykonywanych przez rolnika. Takie działania legislacyjne może korzystnie wpłynąć zarówno na kondycję ekonomiczną gospodarstw, jak i na całe obszary wiejskie (s. 184 i n.).

Rozważania Anny Kapały są przemyślane, a argumentacja rozbudowana. Docenić należy umiejętność syntezy, jasność i umiejętność prowadzenia interesujących rozważań prawnoporównawczych. Argumentacja jest logiczna, bogato udokumentowana odwołaniami do literatury i orzecznictwa. Wąlor książki polega m.in. na zaproponowaniu teoretycznego nowoczesnego modelu prawnego agroturystyki. Jak słusznie wskazała Autorka, ma to być model „najkorzystniejszy z punktu widzenia wartości, które ma chronić i promować, biorąc pod uwagę zarówno potrzeby i interesy rolników z jednej strony, a turystów z drugiej, a także sektora rolnego, obszarów wiejskich oraz charakter istniejącego systemu prawnego, w tym zasad prawnych (uczciwej konkurencji, równości wobec prawa) i instytucji prawa rolnego” (s. 185 i n.).

Recenzowaną książkę należy uznać za wartościową, oryginalną i udaną próbę ujęcia bardzo złożonego zagadnienia agroturystyki. Niewątpliwie jej przygotowanie nie było zadaniem łatwym ze względu chociażby na pewną nowość, jak też rozproszenia regulacji prawnych i skąpej polskiej literatury prawniczej. Publikacja wzbogaca doktrynę prawnorolną i żywnościową. Przyczyni się także do rozwiązywania problemów występujących w praktyce. Szczególnie ważne są wnioski *de lege ferenda*; warto, by polski prawodawca wykorzystał je w pracach nad odrębną ustawą o agroturystyce. Z tych wszystkich powodów publikacja zasługuje na bardzo pozytywną ocenę i jest ważnym głosem w dyskusji nad nowym prawnym modelem agroturystyki.

ANETA SUCHOŃ

orcid: 0000-0002-5410-7853

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht“

Carola Wanser, *Die Afrikanische Schweinepest – aus rechtlicher Sicht* (Afrykański pomór świń – z prawnego punktu widzenia), AUR 2018, nr 7, s. 242 – 247.

Autor zwraca uwagę na panujące w Niemczech obawy przed epidemią afrykańskiego pomoru świń (ASF). Ta choroba świń od lat obejmuje terytoria Białorusi, Ukrainy i Rosji, szybko się rozprzestrzeniając. Jest przenoszona bezpośrednio ze zwierzęcia na zwierzę lub pośrednio poprzez zanieczyszczone odpady żywnościowe. Zainfekowane świni umierają boleśnie w ciągu kilku dni. Od 2014 r. przypadki tej choroby odnotowuje się również na Litwie, Łotwie, w Estonii, a także w Polsce, Czechach i Rumunii. Zdaniem Autora najprawdopodobniej to tylko kwestia czasu, zanim ASF dotrze do Niemiec.

W odniesieniu do dotkniętego chorobą regionu stosuje się unijne restrykcje handlowe dotyczące również przedsiębiorstw produkcyjnych i przetwórczych. Wykrycie w Niemczech zarażonego dzika mogłoby bowiem całkowicie sparaliżować istotny ze względów ekonomicznych wywóz wieprzowiny do krajów trzecich, zwłaszcza do Chin. Autor wskazuje, że tylko w 2016 r. eksport wieprzowiny i produktów ubocznych z Niemiec do krajów trzecich wyniósł 800 000 ton. W Niemczech każdego roku około 60 milionów świń jest hodowanych, tuczonych i poddawanych ubojowi. Autor podkreśla również, że wirus ASF utrzymuje się do trzech godzin w temperaturze 50°C, aż do dziesięciu dni w odchodach świń, do jednego miesiąca w zanieczyszczonych zagrodach, do 15 tygodni w schłodzonym mięsie, do sześciu miesięcy w szynce, aż do 18 miesięcy w schłodzonej krwi i wiele lat w mrożonych tuszach.

Celem artykułu jest przegląd regulacji prawnych i obszarów problemowych w zakresie ochrony przed ASF. Autor dokonując analizy unijnych i niemieckich przepisów zwraca uwagę w szczególności na istotne problemy w zakresie stosowania prawa. Podkreśla też, że wraz ze zbliżaniem się choroby do granicy niemieckiej rośnie presja przyjęcia kolejnych, bardziej szczegółowych prawnych regulacji ochronnych.

Christian Grimm, *Nachhaltigkeit und Bewusstsein* (Rozwój zrównoważony a świadomość), AUR 2018, nr 8, s. 282 – 285.

Przedmiotem rozważań Autora jest koncepcja zrównoważonego rozwoju. Metody produkcji rolnej, szczególnie w przypadku „przemysłowej” gospodarki rolnej, od lat spotykają się z krytyką. Znaczna część polityków i społeczeństwa coraz częściej domaga się zmian w rolnictwie. Centralną rolę w prowadzonych dyskusjach odgrywa koncepcja zrównoważonego rozwoju.

Autor stawia tezę, że zmiana w kierunku zrównoważonej gospodarki i zrównoważonego stylu życia możliwa jest tylko wtedy, gdy narzędziom naukowym i technicznym towarzyszyć będzie zmiana świadomości nie tylko w gospodarce rolnej, ale także ogólnie w gospodarce, w polityce i społeczeństwie.

Rolnictwo jest największym użytkownikiem gruntów na świecie. Ma ono wyjątkowe znaczenie dla przyszłości ludzkości. Służy w szczególności zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego. Na tym tle Autor zauważa potrzebę zwiększenia świadomości społecznej oraz znaczenie „małych kroków, które mogą przyczynić się do większego rozwoju”. Nikt nie jest bowiem bliżej ziemi niż rolnik.

Walter Frenz, *Trockenheitsbeihilfen für die Landwirtschaft* (Dopłaty z tytułu susz dla rolnictwa), AUR 2018, nr 9, s. 322 – 325.

Punktem wyjścia rozważań jest stwierdzenie, że przedłużający się okres suszy i upałów latem 2018 r. zrodził potrzebę udzielenia wsparcia rządowego poszkodowanym rolnikom. Celem rozważań jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu regulacje dotyczące wsparcia rolników w tym zakresie zgodne są z unijnym zakazem pomocy, tak aby ich stosowanie nie rodziło konieczności zwrotu udzielonego wsparcia.

Przeprowadzone w artykule rozważania, oparte na analizie regulacji unijnych, w tym głównie traktatowych, oraz krajowych, uzasadniły przyjęcie przez Autora konkretnych wniosków. Pomoc dla rolników z powodu wielotygodniowych upałów i suszy latem 2018 r. jest zgodna z prawem UE. Mimo że susze nie mogą być już kwalifikowane jako klęski żywiołowe, to nadal mogą stanowić nadzwyczajne zdarzenia uzasadniające udzielenie wsparcia. Odmienne stanowisko byłoby sprzeczne z zasadami rynku wewnętrznego UE oraz zagrażałoby funkcjonowaniu rolnictwa.

OPRACOWANIE: ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI
orcid: 0000-0001-7391-7205

„Diritto Agroalimentare”

Pietro Masi, *La filiera alimentare, l'operatore alimentare, l'alimento* (Łańcuch dostaw żywności, dostawca żywności, żywność), DA 2018, nr 3, s. 575 – 591.

Artykuł dotyczy zależności pomiędzy takimi pojęciami, jak łańcuch dostaw żywności, dostawca żywności oraz żywność z punktu widzenia prawa gospodarczego oraz prawnej ochrony bezpieczeństwa żywności. Wskazuje na złożone ramy prawne oraz ich tendencje ponadnarodowe, które często mają charakter popularyzujący pewne postawy sprzyjające prewencji w kontekście bezpieczeństwa żywności. Eksponuje także rolę, jaką w prawie żywnościowym odgrywa dorobek nauk przyrodniczych i technicznych. Pojęcia, do których odnosi się artykuł, zostały scharakteryzowane z jednej strony

w odniesieniu do producentów i dostawców żywności, a z drugiej strony konsumentów jako podmiotów nieprofesjonalnych, a przez to słabszych.

Autor analizuje definicję „żywności” przez pryzmat „produktów rolnych”, termin „dostawcy żywności” ujmując z punktu widzenia jego obowiązków i odpowiedzialności, a „łańcuch dostaw żywności” w kontekście cyklu życia produktu w ramach obrotu pomiędzy różnymi podmiotami działającymi na rynku. Wskazane pojęcia oraz powiązania pomiędzy nimi wiążą się z zasadami identyfikowalności i dostępu do informacji o produkcji, poszanowaniem standardów i jakości, relacją pomiędzy zdrowiem człowieka i żywnością, oraz ochroną przed działaniami mogącymi zaszkodzić bezpieczeństwu żywności. Te ostatnie przejawiają się m.in. w problemie podrabiania żywności czy fałszowaniu jej jakości, a kontrola tych zagrożeń implikuje wdrażanie coraz to nowszych środków ostrożności, z którymi mogą mieć problem szczególnie mali przedsiębiorcy działający na rynku produktów żywnościowych.

Stefano Masini, *Agromafie: tipologia criminale e connotazione normativa dell'associazione per delinquere* (Agromafie: typologia kryminalna i konotacje normatywne organizacji przestępczych), DA 2018, nr 3, s. 593 – 620.

Przedmiotem rozważań autora jest aktywność zorganizowanych grup przestępczych działających w sektorze rolno-żywnościowym we Włoszech. Analizę sposobów działań tych podmiotów rozpoczyna od zakreślenia ich profilu organizacyjnego i specyfiki rynku włoskiego. Podkreśla on konieczność podjęcia stosownych reform norm regulujących rynek produktów rolno-żywnościowych, skierowanych przeciwko działalności przestępczej podejmowanej przez organizacje mafijne. Działają one w typowy dla siebie sposób, przede wszystkim poprzez zdobycie przewagi konkurencyjnej, kontrolowanie terytorium i działającego na nim łańcucha dostaw żywności, pogarszanie oferty konkurencji oraz straszenie konsumentów. Autor konkluduje, że należy jak najszybciej ocenić wpływ przestępczości zorganizowanej na sektor rolno-spożywczy i realizować cele w zakresie bezpieczeństwa poprzez wybór odpowiednich środków interwencyjnych.

Giuseppina Pisciotta, *Brevi riflessioni sul contratto di affiancamento in agricoltura* (Krótkie rozważania na temat umowy wsparcia w rolnictwie), DA 2018, nr 3, s. 643 – 659.

Autorka porusza problematykę stosunkowo nowej instytucji w prawie włoskim – umowy wsparcia w rolnictwie. Została ona uregulowana w art. 119 i 120 ustawy nr 205 z 2017 r. (tzw. ustawa stabilizacyjna). Umowa ta jest prawną formą zmiany generacji *inter vivos* w rolnictwie. Zawierana jest pomiędzy młodym rolnikiem, między 18 a 40 rokiem życia, który nie jest samoistnym posiadaczem nieruchomości rolnych, a przedsiębiorcą rolnym lub rolnikiem w wieku powyżej 65 roku życia lub będącym na emeryturze. Instytucja ta ma za zadanie wyposażyć młodego rolnika w niezbędną wiedzę, kompetencję i środki do podjęcia działalności rolniczej.

Założeniem prawodawcy włoskiego było z jednej strony ułatwienie startu młodym rolnikom, a z drugiej zapewnienie zmiany generacyjnej małych, rodzinnych przedsiębiorstw rolnych, które w dużej mierze odpowiadają za produkcję tradycyjnych włoskich produktów rolno-żywnościowych. Autorka analizuje poszczególne elementy nowego rodzaju kontraktu i sygnalizuje potrzebę zmian ze względu na istniejące obecnie luki prawne dotyczące omawianej instytucji.

OPRACOWANIE: ELIZA JACHNIK

orcid: 0000-0003-4049-2268

„Rivista di Diritto Agrario”

Pamela Lattanzi, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione* (Rolnictwo wobec wyzwań cyfryzacji. Możliwości i ryzyko nowej rewolucji), RDA 2017, z. 4, s. 555–598.

Artykuł dotyczy prawnej problematyki cyfryzacji w rolnictwie. Cyfryzacja, obok innowacji, stanowi ważny element rozwoju rolnictwa. Zjawisko to wpisuje się w strategię Komisji Europejskiej w obszarze jednolitego cyfrowego rynku funkcjonującego, który podlega ekonomii opartej na bazach danych. Jest to złożony ekosystem angażujący różnych uczestników, wśród których występują producenci, badacze, dostawcy infrastruktury współpracujący ze sobą w celu uczynienia danych przydatnymi do użytku w sposób umożliwiający tworzenie innowacyjnych aplikacji, w tym skupionych na dostępie i przetwarzaniu danych. Relacje na rynku podporządkowanym bazom danych kształtują regulacje dotyczące ochrony danych osobowych, praw własności intelektualnej.

Zdaniem Autorki, rozwój rolnictwa dąży do tzw. rolnictwa inteligentnego („smart”), zwłaszcza w ramach wspólnej polityki rolnej po 2020 roku. Przedsiębiorcy rolni będą musieli sprostać wymogom zarządzania danymi generowanymi i gromadzonymi w wykorzystywanym sprzęcie rolniczym i radzić sobie z kwestią własności tych danych.

Giuliana Strambi, *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle “banche della terra”* (Kwestia nieuprawianej i porzuconej ziemi oraz regulacje banków ziemi), RDA 2017, z. 4, s. 599–632.

Nadanie nieuprawianej ziemi jest dawną instytucją włoskiego prawa rolnego z okresu powojennego (1978 r.), będącą przykładem interwencji publicznej w rolnictwie o celach ekonomicznych. Kwestie banku ziemi uregulowała np. ustawa regionalna nr 80 w 2012 roku w regionie Toskanii. Celem tego aktu prawnego jest wsparcie młodych rolników w dostępie do terenów rolnych i leśnych w taki sposób, by miała miejsce waloryzacja terenów publicznych i prywatnych pod względem ich funkcji

produkcyjnej. Śladem Toskanii podążyło kilka włoskich regionów, np. region Molise, region Marche. Zasadniczo ziemia znajdująca się w gestii banków regionalnych ziemi stanowi własność regionów lub publiczną, np. w regionie Lacjum, Kampanii, Ligurii, Lombardii. Regulacje regionalne określają definicje terenów porzuconych lub nieuprawianych, które wyłączone są z zakresu regulacji krajowych.

Autorka stwierdza w podsumowaniu, że proces przywracania ziemi jest priorytetem państwa związanym z ochroną środowiska, zabezpieczeniem społecznym w zakresie choćby zatrudnienia, odgrywa zatem istotną rolę w podtrzymywaniu aktywności rolniczej na terenach wiejskich.

Gioia Maccioni, *La lotta allo spreco alimentare tra strategie di regolazione e governance* (Walka z marnotrawieniem żywności pomiędzy strategiami i regulacjami typu governance), RDA 2017, z. 4, s. 633 – 657.

Tematyka przeciwdziałania marnotrawieniu żywności była podejmowana w literaturze wielokrotnie. Potrzeba przeciwdziałania marnowaniu żywności wiąże się ochroną środowiska i bezpieczeństwem społeczno-ekonomicznym. Procesy decyzyjne dotyczące wspomnianego zagadnienia przebiegają na różnych szczeblach i w obszarach produkcji, angażując wielu uczestników łańcucha produkcyjnego.

Autorka podkreśla w artykule, że w Unii Europejskiej nie istnieje jedna polityka dotycząca marnowania żywności. Kwestie te mają charakter globalny, związany ze zrównoważonym rozwojem. Odnosi się do nich choćby Agenda 2030 (dokument Organizacji Narodów Zjednoczonych). Podejście prawodawcy do zwalczania problemu marnowania żywności zakłada partycypację uczestników całego łańcucha produkcji różnego szczebla. Nie ma więc jednolitego charakteru, lecz wymusza procesy koordynacji, partycypacji, przenikania.

Clelia Losavio, *Confini e contenuti della “materia alimentazione”* (Granice i zawartość „materii żywienia”), RDA 2017, z. 4, s. 658 – 676.

We Włoszech kompetencje legislacyjne w materii żywienia, na gruncie art. 117 włoskiej Konstytucji, mają charakter „konkurencyjny”, przypadają państwu i włoskim regionom. Właściwą podstawę prawną dla ustalenia granic i zawartości pojęcia żywienia ma co prawda rozporządzenie nr 178/2002, lecz we Włoszech krajowe akty prawne w kwestii żywienia zdają się osiągać zdaniem Autorki status „autonomicznej regulacji”.

Bezpieczeństwo żywności wiąże się ściśle z ochroną zdrowia. Rozwiązania przyjmowane w prawodawstwie muszą uwzględniać to, iż kwestia żywienia jest zagadnieniem „nowej generacji” o charakterze interdyscyplinarnym. Kluczowymi zagadnieniami powiązаныmi z kwestią żywienia są bezpieczeństwo żywności, zdrowie publiczne, ochrona interesów konsumentów i wiele innych.

„Revue de Droit Rural”

Jacques Foyer, *Le droit rural et la famille* (Prawo rolne a rodzina), RDR 2018, nr 464, s. 1 – 2.

Tradycyjnie rolnictwo związane było z rodziną. Pokolenia dziedziczyły grunty rolne, tworząc zbiór zasad mających zastosowanie do działalności rolniczej oraz wpływały na planowanie i rozwój terytorium. W dekrete z 17 czerwca 1938 r. wprowadzono przepisy dotyczące spadkobrania rolnego, uzupełnione dekretem z 29 lipca 1939 r. Autor poddaje analizie współczesne spory sądowe między członkami rodziny, zauważając, że dzieci rolników nie zawsze kontynuują działalność rodziców. Zauważa, że mieszkańcy miast rezygnują z kariery zawodowej, niejednokrotnie lepiej płatnej, aby poświęcić się uprawie roli bądź hodowli zwierząt. Ten powrót do ziemi, jeśli się upowszechni, może doprowadzić do przekształcenia tradycyjnego gospodarstwa w nowoczesne przedsiębiorstwa rolnicze. Rodzi się pytanie o ewentualną reformę statusu dzierżawy gruntów rolnych.

Yves Petit, *Le règlement «omnibus»: simplification des règles agricoles ou préfiguration de la PAC post-2020?* (Rozporządzenie „omnibus”: uproszczenie zasad rolnictwa czy reforma Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 r.?), RDR 2018, nr 464, s. 19 – 22.

Przedmiotem artykułu jest refleksja nad Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady Europy (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., okrzykniętego mianem „omnibus”. Zawiera ono liczne dostosowania do reformy wspólnej polityki rolnej z 2013 r., w szczególności dla zapewnienia rozwiązania kryzysu rynków rolnych oraz problemów związanych z prawem konkurencji. Autor analizuje propozycje dotyczące uproszczenia i modernizacji Wspólnej Polityki Rolnej w celu wzmocnienia pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności. Nie waha się krytykować niektórych instrumentów obecnej WPR oraz prognozuje konieczność kolejnych zmian w latach 2021–2027.

Lionel Manteau, *La pluriactivité et les sociétés civiles agricoles: le dépassement de l'objet social ou les dangers de l'article 75 du CGI* (Wielozadaniowość a cywilne spółki rolne: pominięcie celu społecznego albo zagrożenia wynikające z artykułu 75 Francuskiej Ordynacji Podatkowej), RDR 2018, nr 46, s. 23 – 27.

Nowelizacja ustawy o finansach z 2018 r. w art. 75 wprowadziła specjalny sposób opodatkowania dochodów osiągniętych przez rolnika. W świetle nowych przepisów definicja działalności rolniczej pokrywa się z definicją prawną, o której mowa w art. L 311-1 Kodeksu rolnego, rybołówstwa i gospodarki morskiej, tym samym wpływając zasad-

niczo na funkcjonowanie cywilnych spółek rolnych. Zmiany wprowadzone przez francuską ordynację podatkową wpłyną na rozwój przedsiębiorczości w rolnictwie. Autor konkluduje swoje rozważania, przytaczając słowa młodego rolnika z region Hauts de Seine – „dywersyfikujmy, by przetrwać”.

Aurélie Lucas, *Naissance du registre des agriculteurs: un actif endormi* (Narodziny rejestru rolników: o jego uśpionych aktywach), RDR 2018, nr 466, s.13 – 16.

Autorka artykułu przedstawia szereg reform w świetle oczekiwanego od 1988 r. Spisu Prawnego Rolników, który od niedawna wszedł w życie. Jego treść zawarta jest w przepisie n°88-1202 ustawy z 30 grudnia 1988 r. Spis ma bardzo szeroki zakres zastosowania. Nowe regulacje stanowią wyzwanie w kwestii ujednoczenia definicji w zakresie różnych gałęzi prawa (struktury kontroli, statusu dzierżawy, urbanistyki, podatków). Autorka wskazuje na różnorodność definicji działalności rolniczej oraz stawia czytelnikowi wiele pytań, między innymi: czy rolnictwo powinno rozszerzyć zakres poza działalność rolniczą? kim jest rolnik?

OPRACOWANIE: ZOFIA FRĄCKOWIAK

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

José María Caballero Lozano, *Régimen de la producción ecológica de vinos. Aportación al “Derecho de la agricultura ecológica en España”* (System ekologicznej produkcji wina i jego wkład w hiszpańskie prawodawstwo dotyczące rolnictwa ekologicznego), RDDA 2017 nr 70, s. 37 – 82.

Zgodnie z danymi zawartymi w raporcie Międzynarodowej Organizacji Winiarskiej za rok 2017 Hiszpania (po Włoszech i Francji) to trzeci największy producent wina na świecie. Duża konkurencyjność iberyjskiego sektora winiarskiego względem jego odpowiedników z innych części Unii Europejskiej związana jest m.in. z faktem zastosowania w procesie produkcyjnym nowoczesnych technologii, a także innowacyjnych sposobów sprzedaży i dystrybucji wina związanych ze stale doskonaloną formą jego sprzedaży na odległość, głównie przy wykorzystaniu możliwości internetowych. Warto podkreślić, że aktualnie rośnie zapotrzebowanie na wyroby winiarskie, które dotychczas nie znajdowały zainteresowania wśród konsumentów, takie jak wina ekologiczne, wyrabiane w sposób tradycyjny i bez dodatków substancji pochodzenia zwierzęcego.

Hiszpańscy producenci rolni przy prowadzeniu działalności wytwórczej w zakresie produktów winiarskich już od dłuższego czasu korzystają z form ochronnych produktów rolnych i środków spożywczych określonych w rozporządzeniu UE nr 1151/2012

z dnia 21 listopada 2012 r. Autor w artykule wskazuje, że techniki związane z tradycyjnymi sposobami wyrobu wina stanowiły impuls dla ujednoczenia hiszpańskiej regulacji dotyczącej produkcji ekologicznej w tym kraju, przy jednoczesnym poszanowaniu postanowień rozporządzenia UE nr 2018/848 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych.

Valentina Faggiani, *La "legge anti-sprechi alimentari" italiana*, (Włoska ustawa o przeciwdziałaniu marnotrawieniu żywności), RDDA 2017 nr 70, s. 83 – 96.

14 września 2016 roku we Włoszech weszła w życie ustawa nr 166/2016 dotycząca darowizny i dystrybucji żywności oraz środków farmaceutycznych w celu ograniczenia marnotrawstwa żywności. Poprzez przejście omawianego aktu prawnego ustawodawca włoski pojął próbę wpływania na zmniejszanie ilości odpadów na każdym z etapów produkcji, przetwarzania, dystrybucji i podawania żywności, poprzez realizację działań polegających na promowaniu odzyskiwania i przekazywania nadwyżek żywności na cele społeczne oraz na podejmowaniu działań na rzecz ograniczenia negatywnego wpływu działalności wytwórczej w sektorze żywnościowym na środowisko i zasoby naturalne, a także ograniczenia produkcji odpadów oraz promowaniu ponownego wykorzystania i recyklingu w celu wydłużenia cyklu życia produktów.

Nowatorskie rozwiązanie przyjęte w ustawie stanowi m.in. przewidzenie możliwości przekazania żywności w formie darowizny, którą mogą stanowić niesprzedane lub wyeliminowane z łańcucha dostaw żywności produkty rolno-spożywcze ze względów handlowych lub estetycznych, w związku z zbliżającą się datą upływu terminu ważności. Warto pokreślić, że regulacja włoska – w przeciwieństwie do francuskiej ustawy o przeciwdziałaniu marnotrawieniu żywności – nie nakłada obowiązku przekazywania odpadów żywnościowych przetwórcom i producentom spożywczym, przewiduje natomiast liczne formy zachęty w postaci uproszczeń handlowych i ulg podatkowych dla pomiotów, które zdecydowały się przekazać żywność w formie darowizny.

Eva Jordà Capitán, *El incumplimiento del deber de información en los productos alimenticios: productos defectuosos y falta de conformidad con el contrato* (Nieprzestrzeganie obowiązku udzielania informacji o środkach spożywczych: produkty wadliwe i kwestia niezgodności z umową), RDDA 2017 nr 70, s. 97 – 130.

Swobodny przepływ bezpiecznej i dobrej dla zdrowia żywności w Unii Europejskiej stanowi jeden z zasadniczych aspektów funkcjonowania rynku wewnętrznego, w istotny sposób przyczyniający się do zdrowia i pomyślności obywateli. Oprócz gwarancji wysokiego poziomu ochrony zdrowia konsumentów prawo unijne zapewnia odpowiednie informowanie konsumentów, co umożliwia im dokonywanie świadomych wyborów dotyczących kupowanej i spożywanej żywności.

Podstawowy akt prawny z tego zakresu stanowi rozporządzenie (UE) nr 1169/2011 o przekazywaniu konsumentom informacji na temat żywności. Omawiane rozporządzenie ma zastosowanie do podmiotów działających na rynku spożywczym na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego i do wszelkich środków spożywczych przeznaczonych dla konsumenta finalnego. Odpowiedzialność za obecność i rzetelność informacji na temat żywności spoczywa na producencie, pod którego oznaczeniem jest wprowadzany na rynek dany środek spożywczy. Jeżeli podmiot nie prowadzi działalności w UE, odpowiedzialność ponosi importer. Informacje na temat żywności nie mogą wprowadzać konsumenta w błąd, w szczególności przez sugerowanie, że środek spożywczy ma szczególne właściwości lub działania, których w rzeczywistości nie posiada. Informacje powinny być rzetelne, jasne i łatwe do zrozumienia dla konsumenta. Autor w artykule wykazuje konsekwencje prawne dla nieuczciwych producentów żywności, którzy nie przestrzegają przepisów dotyczących informacji dla konsumenta na temat żywności.

OPRACOWANIE: KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI
orcid: 0000-0003-2467-6403

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

XV Światowy Kongres Prawa Rolnego Poznań 18 – 22 września 2018 r.

W dniach 18–22 września 2018 r. odbył się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu XV Światowy Kongres Prawa Rolnego, zatytułowany *Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and Locality*, zorganizowany w ramach międzynarodowej organizacji Unione Mondiale degli Agraristi Universitari (UMAUI). W Kongresie wzięło udział około 150 uczestników (naukowców i praktyków zajmujących się prawem rolnym) z wielu państw i z kilku kontynentów.

Powierzenie Polsce organizacji Kongresu, a dokładniej agrarystom zrzeszonym w Polskim Stowarzyszeniu Prawników Agrarystów, było dużym wyróżnieniem, a jednocześnie wyzwaniem. Polscy agrarysty w ostatnim dziesięcioleciu są coraz bardziej widoczni na forum międzynarodowym. Na ostatnim XIV Światowym Kongresie w Kotsaryce padła propozycja, by kolejny kongres zorganizowała strona polska, a dokładnie poznański Wydział Prawa i Administracji. W rezultacie w Poznaniu wiosną 2017 r. gościli Prezydent UMAUI Leonardo Pastorino z Argentyny oraz Sekretarz Generalny Ángel Sánchez Hernández z Hiszpanii. Goście z uznaniem wypowiedzieli się na temat warunków i miejsca organizacji przyszłego Kongresu oraz zaaprobowali proponowany przez niżej podpisanego temat: „Współczesne wyzwania prawa rolnego: między globalizacją, regionalizacją i lokalnością”.

Nie tylko przed polityką rolną Unii Europejskiej czy jej państw członkowskich, ale także państw z całego świata, stoją wyzwania związane, przykładowo, z żywnością (przede wszystkim z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności), zachowaniem zasobów i ochroną klimatu. Cele tych wyzwań łączą aspekt globalny, regionalny i lokalny polityki rolnej i prawa rolnego. Tak szeroki temat Kongresu, bardzo aktualny, umożliwił agrarystom z różnych stron świata zabranie głosu, porównanie różnych porządków prawnych i sformułowanie oceny właśnie z punktu widzenia współczesnych wyzwań. O trafności jego wyboru świadczy księga kongresowa, zawierająca ponad 60 artykułów w różnych językach (angielskim, francuskim, hisz-

pańskim, portugalskim i włoskim). Otrzymał ją każdy uczestnik Kongresu już w chwili rejestracji.

Kongres był dedykowany byłemu wieloletniemu Prezydentowi UMAU, profesorowi Alfredo Massartowi z Pizy (Włochy). Z tego względu bezpośrednio po otwarciu obrad laudację na cześć Profesora wygłosili Leonardo Pastorino z Argentyny oraz prof. Ángel Sánchez Hernández z Hiszpanii, podnosząc zasługi Jubilata dla rozwoju nauki prawa rolnego i współpracy międzynarodowej. Następnie z krótkim koncertem skrzypcowym wystąpiła Michalina Kowala (studentka UAM i Akademii Muzycznej w Gdańsku), która na koniec, wraz z Romanem Budzinowskim (akordeon), zagrała włoską piosenkę *Romagna mia*. Przed zamknięciem pierwszego dnia obrad odbyła się również podniosła uroczystość uhonorowania dokonań profesora Aleksandra Lichorowicza, niezwykle zasłużonego dla rozwoju nauki prawa rolnego, członka-założyciela Unione Mondiale degli Agraristi Universitari i honorowego Przewodniczącego Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów. Laudację wygłosiła wychowanka Profesora Elżbieta Kremer (UJ), głos zabrała także Alina Jurcewicz z INP PAN w Warszawie.

Program trzydniowych obrad był bardzo bogaty zarówno pod względem liczby referentów (ponad 70), jak i poruszanych kwestii. Uwzględniał on strukturę publikacji przyjętą w księdze kongresowej. Część pierwsza obejmowała referaty o charakterze ogólnym, stanowiące niejako wprowadzenie do debaty. Referat odpowiadający tematowi Kongresu wygłosił R. Budzinowski (UAM), a następnie wystąpili Á. Sánchez Hernández z Hiszpanii, który mówił o aktualnych wyzwaniach prawa rolnego między lokalnymi doświadczeniami a globalnymi strategiami oraz E. Ulate Chacón z Kostaryki, którego referat dotyczył badań porównawczych w prawie rolnym.

Drużga część obrad koncentrowała się na charakterystyce współczesnych wyzwań prawa rolnego, a następnie na omówieniu zjawiska globalizacji, regionalizacji i lokalności determinujących ich realizację. Wygłoszono dziewięć referatów podejmujących różne aspekty wymienionych zagadnień. Dla przykładu, L. Abreu Barroso z Argentyny poruszył kwestię wyzwań związanych z zapewnieniem wyżywienia ponad dwustu milionów ludzi w demokracjach trzeciego świata, L. Pastorino, również z Argentyny, zajął się kwestią strategii organizacyjnych produkcji rolnej na globalnym rynku, a A.I. Valente (także z tego kraju) – kwestią wpływu globalizacji na rodzinne gospodarstwa rolne.

Ostatnia część obrad poświęcona była prezentacji różnych aspektów regulacji prawa rolnego, będących właśnie efektem realizacji współczesnych wyzwań w kontekście globalizacji, regionalizacji i lokalności, jak: obrót gruntami rolnymi, działalność rolnicza, gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne, obszary wiejskie, rynek rolny, prawo rolno-środowiskowe i prawo rolno-żywnościowe. W tej części wystąpiła największa liczba uczestników. Tematyka referatów była bardzo zróżnicowana. Przykładowo, T. Vázquez Ruano z Hiszpanii mówiła o zasadach konkurencji jako gwarancjach interesów uczestników rynku rolno-żywnościowego, G.H. Gonzales Barrón z Peru – o własności ziemi w kontekście globalizacji, a I. Canfora z Włoch zaprezentowała problem oceny produktów wysokiej jakości na globalnym rynku na tle wyzwań polityki handlowej wobec producentów rolnych.

Wypada z satysfakcją odnotować, że polscy agraryści wzięli liczny udział w kongresowej debacie. Wygłosili 13 referatów, zwracając uwagę na różne aspekty problematyki objętej tematem obrad. Można wymienić, choćby tytułem przykładu, prezentacje dotyczące prawa rolnego w kontekście wyzwań związanych z regionalizacją i globalizacją (K. Marciniuk z UW), nowej żywności (Ł.M. Sokołowski z UAM) czy zmiany generacji z rolnictwie (B. Jeżyńska z UMCS). Ta aktywność nie uszła uwadze gości Kongresu. Jeden z hiszpańskich profesorów zauważył, że polscy agraryści występowali jako referenci we wszystkich częściach kongresowych obrad, a tematy wystąpień świadczą o bardzo zróżnicowanych zainteresowaniach, odpowiadających szerokiemu rozumieniu prawa rolnego.

Pod koniec obrad wystąpił Prezydent Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego Geoff Whittaker z Wielkiej Brytanii, który wysoko ocenił organizację i dorobek naukowy spotkania, a także zaprosił wszystkich do Poznania na XXX Europejski Kongres Prawa Rolnego. Podsumowując obrady, R. Budzinowski zwrócił uwagę na rolę Światowego Kongresu w integracji środowiska prawników agrarystów ze wszystkich stron świata, a także w zakresie inspiracji do podejmowania badań, również prawno-porównawczych, uwzględniających współczesne wyzwania prawa rolnego. Przytoczył słowa profesora Alcira Gursen De Miranda z Brazylii, który powiedział, że dzięki Kongresowi w Poznaniu czuje się jak członek wielkiej, światowej rodziny agrarystów. Na zakończenie R. Budzinowski podziękował wszystkim gościom za udział w tym naukowym wydarzeniu, sponsorom za wsparcie finansowe, K. Różańskiemu z UAM za duży wkład pra-



cy w organizację Kongresu i czuwanie nad jego przebiegiem, P. Litwiniukowi z SGGW za bezcenną pomoc w zabezpieczeniu strony finansowej, a A. Gulińskiemu z Fundacji im. Adama Mickiewicza w Poznaniu – za obsługę administracyjną i organizacyjną.

Uczestnicy Kongresu, zwłaszcza goście zagraniczni, mieli również okazję zwiedzić Poznań i okolice, a także zapoznać się z naszym dziedzictwem kulinarnym.

ROMAN BUDZINOWSKI
orcid: 0000-0003-4218-3143