

# PRAWO ŻYWNOŚCIOWE WSPÓLNOTOWEGO RYNKU ROLNEGO

---

Aleksander Oleszko

seria  
AKADEMICKA



Wolters Kluwer  
Polska

Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE

PRAWO ŻYWNOŚCIOWE  
WSPÓLNOTOWEGO  
RYNKU ROLNEGO

w sprzedaży:

**PRAWO ROLNE**

**Zbiór przepisów**

pod red. Aleksandra Oleszki

Aleksander Oleszko, Beata Jeżyńska, Radosław Pastuszko

**PRAWO WETERYNARYJNE**

**Zbiór przepisów**

**PRAWO ŻYWNOŚCIOWE**

**Zbiór przepisów**

pod red. Aleksandra Oleszki

**PRAWO O NOTARIACIE**

**Zbiór przepisów**

wprowadzenie Aleksander Oleszko

# PRAWO ŻYWNOŚCIOWE WSPÓLNOTOWEGO RYNKU ROLNEGO

---

Aleksander Oleszko

seria  
AKADEMICKA

*Stan prawny na 1 września 2006 r.*

Redakcja:  
Dagmara Wachna

Redakcja serii:  
Alicja Pollesch

Wydawca:  
Justyna Kossak

Skład, łamanie:  
4 Strony Świata

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. 2006

ISBN: 83-7444-279-4

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
(dotychczas: Polskie Wydawnictwa Profesjonalne Sp. z o.o.)

Redakcja Wydawnictw Książkowych i Czasopism Prawniczych  
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a  
tel. (022) 535 80 00

Redakcja Książek  
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7  
tel. (012) 630 46 00  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
Księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów . . . . .	11
-------------------------	----

### Rozdział pierwszy

<b>Wspólna polityka rolna w zakresie organizacji jednolitego rynku rolnego i bezpieczeństwa żywnościowego</b> ( <i>Radosław Pastuszko</i> ) . . . . .	13
---	----

1. Ewolucja kształtowania branżowych rynków rolnych produktów  
żywnościowych . . . . . 13
2. Wspólna Polityka Rybołówstwa w kształtowaniu odrębnego  
wspólnego rynku produktów rybołówstwa . . . . . 16
3. Skutki prawne przystąpienia Polski do UE w zakresie gospodarki  
żywnościowej . . . . . 17
- Literatura . . . . . 21
- Źródła prawa . . . . . 22

### Rozdział drugi

<b>Międzynarodowe organizacje do spraw rolnictwa oraz wyżywienia w tworzeniu podstaw globalnego handlu i bezpieczeństwa żywności</b> . . . . .	24
--	----

1. Globalizacja sektora rolno-spożywczego a rozwój światowych  
rynków żywnościowych . . . . . 24
2. Unia Europejska wobec globalizacji w rolnictwie oraz wolnego  
handlu produktami rolno-spożywczymi . . . . . 26
3. Otwarcie Polski na rynek żywnościowy . . . . . 27
4. Organizacje wyspecjalizowane w systemie ONZ do spraw rolnictwa  
i bezpieczeństwa żywnościowego . . . . . 29
- Literatura . . . . . 49
- Źródła prawa . . . . . 49

### Rozdział trzeci

<b>Wspólnotowe oraz krajowe prawo żywnościowe</b> . . . . .	51
---	----

1. Podstawy samodzielności wspólnotowego prawa żywnościowego . . . . . 51
2. Zasady ogólne wspólnego prawa żywnościowego . . . . . 52
3. Biała księga o bezpieczeństwie żywności . . . . . 53
4. Bezpieczeństwo żywności a prawo do wyżywienia . . . . . 54

5. Przedmiot i treść prawa żywnościowego .....	55
6. Systemowe ujęcia prawa żywnościowego .....	56
7. Znaczenie wykładni prawa żywnościowego dla zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia .....	57
8. Proces wyodrębniania polskiego prawa żywnościowego .....	58
Literatura .....	59
Źródła prawa .....	60

## **Rozdział czwarty**

### **Wspólnotowa organizacja oraz funkcjonowanie branżowych rynków**

<b>rolnych w zakresie swobodnego i bezpiecznego przepływu żywności .....</b>	<b>62</b>
1. Sposoby oraz zakres organizacji branżowych rynków rolnych .....	62
Literatura .....	83
Źródła prawa .....	84

## **Rozdział piąty**

### **Rejestracja, ochrona nazw pochodzenia oraz oznaczeń geograficznych**

<b>produktów rolnych lub środków spożywczych .....</b>	<b>86</b>
1. Ochrona prawna zróżnicowania jakości produkcji rolnej w jednolitym systemie Unii Europejskiej .....	86
2. Kompetencje organów w postępowaniu rejestrowym .....	90
3. Charakter oraz skuteczność rejestracji produktów oraz środków spożywczych .....	91
4. Kontrola i certyfikacja .....	93
Literatura .....	93
Źródła prawa .....	94

## **Rozdział szósty**

### **Bezpieczeństwo zdrowotne produktów żywnościowych**

<b>(środków spożywczych) oraz pasz .....</b>	<b>95</b>
1. Wymogi bezpieczeństwa żywności .....	95
2. Bezpieczeństwo pasz .....	97
3. Uczestnictwo w systemach jakości żywności .....	97
4. Wymagania jakości zdrowotnej żywności i żywienia w świetle prawa krajowego .....	100
5. Obowiązki przedsiębiorstwa sektora spożywczego w zakresie warunków produkcji i dystrybucji żywności .....	104
6. Bezpieczeństwo produktów pochodzenia zwierzęcego .....	108
7. Bezpieczeństwo weterynaryjne produktów rybołówstwa .....	110
8. Przywóz i wywóz żywności .....	112
9. Wymagania jakościowe wobec środków żywienia zwierząt .....	113
10. Weterynaryjna kontrola graniczna .....	115
11. Obowiązek zwalczania chorób zakaźnych zwierząt stanowiących zagrożenie dla zdrowia zwierząt oraz ludzi .....	118

Literatura .....	120
Źródła prawa .....	120

## **Rozdział siódmy**

<b>Procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz pasz .....</b>	<b>123</b>
1. Światowe standardy żywności w systemie oceny bezpieczeństwa ochrony środowiska oraz zdrowia człowieka .....	123
2. Ryzyko i jego analiza w zakresie bezpieczeństwa żywności .....	127
3. System wczesnego ostrzegania i zarządzania kryzysami .....	129
4. Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa Żywności .....	131
5. Obowiązki komisji w zakresie zarządzania systemem wczesnego ostrzegania .....	134
6. Stały Komitet do spraw Łańcucha Pokarmowego i Zdrowia Zwierząt .....	136
7. Polski system wczesnego ostrzegania .....	138
Literatura .....	139
Źródła prawa .....	140

## **Rozdział ósmy**

<b>Urzędowa kontrola żywności oraz pasz .....</b>	<b>142</b>
1. Urzędowe kontrole w prawie wspólnotowym .....	142
2. Urzędowa kontrola żywności w prawie polskim .....	154
Literatura .....	158
Źródła prawa .....	158

## **Rozdział dziewiąty**

<b>Urzędowa kontrola zdrowia roślin i produktów roślinnych .....</b>	<b>161</b>
1. Wspólnotowy system ochrony roślin .....	161
2. Krajowy system ochrony roślin .....	165
3. Kontrola leśnego materiału rozmnożeniowego (podstawowego) wprowadzanego do obrotu .....	166
Źródła prawa .....	168

## **Rozdział dziesiąty**

<b>Organizacja i zarządzanie systemami kontroli sanitarnej żywności .....</b>	<b>169</b>
1. Cele i zasady wspólnotowej regulacji higieny żywności .....	169
2. Ogólna charakterystyka higieny dla produkcji podstawowej i powiązanych działań .....	171
3. Pozostałe wymogi sanitarne dla wszystkich przedsiębiorstw sektora spożywczego .....	172
4. Warunki higieniczne w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego .....	173
5. Przestrzeganie zasad higieny żywności w prawie polskim .....	176
Literatura .....	178
Źródła prawa .....	178

## **Rozdział jedenasty**

### **Jakość handlowa artykułów rolno-spożywczych oraz kontrola**

<b>produktów zwierzęcych</b> .....	180
1. Jakość zdrowotna oraz handlowa żywności w systemie bezpieczeństwa żywnościowego i zdrowotnego człowieka .....	180
2. Obowiązek rejestracji podjęcia działalności gospodarczej .....	181
3. Znak jakości handlowej artykułu rolno-spożywczego .....	182
4. Znakowanie, prezentacja i reklama środków spożywczych .....	183
5. Znakowanie wartości odżywczej środków spożywczych .....	186
6. Identyfikacja partii towaru .....	187
7. Kompetencje Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych .....	188
8. System kontroli przestrzegania wymagań jakości handlowej .....	189
Literatura .....	190
Źródła prawa .....	190

## **Rozdział dwunasty**

<b>Żywność ekologiczna</b> .....	193
1. Rozwój rolnictwa ekologicznego .....	193
2. Rolnictwo ekologiczne w strukturze Wspólnej Polityki Rolnej .....	194
3. Europejski plan działania dla żywności ekologicznej i rolnictwa .....	195
4. Standardy żywności ekologicznej .....	196
5. Import żywności ekologicznej .....	199
6. Certyfikacja i kontrola .....	199
Literatura .....	200
Źródła prawa .....	201

## **Rozdział trzynasty**

<b>Organizmy zmodyfikowane genetycznie</b> .....	203
1. Genetycznie zmodyfikowana żywność a ochrona zdrowia ludzi i zwierząt .....	203
2. Pasze genetycznie zmodyfikowane .....	209
3. Produkty, które mogą być używane w charakterze żywności oraz paszy .....	210
4. Wspólnotowy rejestr genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy .....	210
5. Genetycznie zmodyfikowane organizmy stosowane w nasionach lub innego rodzaju materiale rozmnożeniowym .....	211
6. Krajowe regulacje dotyczące organizmów genetycznie zmodyfikowanych .....	213
Źródła prawa .....	214

## **Rozdział czternasty**

<b>Odpowiedzialność w zakresie żywności oraz pasz</b> .....	216
1. Ochrona konkurencji a rzetelność handlu żywnością .....	216
2. Ochrona zdrowia konsumenta a odpowiedzialność za produkt żywnościowy .....	217

3. Systemy odpowiedzialności za wadliwy produkt rolny .....	218
4. Podstawy odpowiedzialności publicznoprawnej na rynku spożywczym .....	220
5. Podstawy odpowiedzialności publicznoprawnej na rynku pasz .....	221
6. Odpowiedzialność cywilna .....	222
7. Odpowiedzialność karna .....	225
Literatura .....	225
Źródła prawa .....	226



## WYKAZ SKRÓTÓW

- ARiMR** — Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa  
**ARR** — Agencja Rynku Rolnego  
**Biuletyn Informacyjny MRiRW** — Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
**C.A.** — Codex Alimentarius  
**Dz. Urz.** — Dziennik Urzędowy  
**ETS** — Europejski Trybunał Sprawiedliwości  
**FAO** — Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa  
**GATT** — Układ Ogólny w sprawie Ceł i Handlu  
**GMO** — organizmy genetycznie zmodyfikowane  
**k.c.** — ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.  
**k.p.c.** — ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.  
**KPP** — Kwartalnik Prawa Prywatnego  
**KPPubl.** — Kwartalnik Prawa Publicznego  
**M.P.** — Monitor Polski  
**MRiRW** — Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
**OECD** — Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju  
**ONZ** — Organizacja Narodów Zjednoczonych  
**PiP** — Państwo i Prawo  
**PIS** — Państwowa Inspekcja Sanitarna  
**RPEiS** — Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny  
**SIA** — Studia Iuridica Agraria  
**TWE** — Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską  
**u.j.h.** — ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 z późn. zm.  
**u.l.m.r.** — ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym, Dz. U. Nr 73, poz. 761 z późn. zm.  
**u.o.r.** — ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 11, poz. 94 z późn. zm.  
**u.w.z.** — ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 265 z późn. zm.  
**UE** — Unia Europejska  
**WHO** — Światowa Organizacja Zdrowia

**WPR** — Wspólna Polityka Rolna

**WTO** — Światowa Organizacja Handlu

**Zb. Orz.** — Zbiór Orzeczeń

**ZN WSH** — Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej w Zamościu

# WSPÓLNA POLITYKA ROLNA W ZAKRESIE ORGANIZACJI JEDNOLITEGO RYNKU ROLNEGO I BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO

(*Radosław Pastuszko*)

## 1. Ewolucja kształtowania branżowych rynków rolnych produktów żywnościowych

Do celów WPR, zgodnie z art. 33 ust. 1 TWE, należy m.in.:

- stabilizacja rynku produktów rolnych,
- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw żywności,
- ustalenie odpowiednich cen dla konsumentów.

**cele WPR**

Według art. 32 TWE produktami rolnymi są produkty ziemi, hodowli i rybołówstwa oraz pozostające z nimi w bezpośrednim związku produkty pierwszego (stopnia) przetworzenia. Produkty te zostały wymienione w załączniku I do TWE. W orzecznictwie ETS przyjęto, że dla definicji produktów pierwszego przetworzenia decydujący jest ekonomiczny związek między produktem podstawowym a produktem przetworzonym, a nie liczba kolejnych etapów przetwórstwa. Produkty przetworzone, których koszty przetworzenia są tak duże, że w porównaniu z nimi cena produktów podstawowych jest marginalna, nie zostały objęte definicją.

**pojęcie  
produktów  
rolnych**

Z uwagi na specyfikę produkcji rolnictwo uznano za szczególny sektor gospodarki, co doprowadziło do stopniowego zastąpienia krajowych organizacji rynku rolnego jednolitą organizacją wspólnotową (zob. wyrok ETS z dnia 10 grudnia 1974 r. w sprawie 48/74, Charmasson przeciwko ministrowi gospodarki i finansów, Zb. Orz. 1974, pkt 22–27) i w zasadzie priorytetem kompetencji organów europejskich w zakresie realizacji polityki rolnej. Regulacje dotyczące rynku rolnego wydzielono zaś ze wspólnego rynku innych towarów i usług zapewniając mu system ochrony prawnej zbudowany na działaniach interwencyjnych i protekcyjnych (por. orzeczenie ETS w sprawie 31/74, postępowanie karne przeciwko F. Galli, Zb. Orz. 1975, pkt 26–34).

Wspólny rynek rolny w ramach UE obejmuje rolnictwo oraz handel produktami rolnymi. Zgodnie z art. 34 ust. 2 TWE wspólna organizacja rynków rolnych może posiadać wszelkie środki konieczne do osiągnięcia celów określonych w art. 33 TWE, w szczególności: regulację cen, pomoc przy produkcji i sprzedaży różnego rodzaju produktów, środki magazynowania, środki wyrównawcze oraz wspólne mechanizmy stabilizacji eksportu i importu.

W celu realizacji zadań przewidzianych w art. 33 TWE, zwłaszcza zapewnienia stabilizacji rynków i odpowiedniego poziomu życia społeczności wiejskiej, zostały ustanowione wspólne organizacje rynków rolnych. Mają one regulować produkcję i handel produktami rolnymi we wszystkich państwach członkowskich UE. W zależności od rodzaju produktów organizacja ta może przybrać formę wspólnych zasad konkurencji, obowiązkowej koordynacji różnych krajowych organizacji rynkowych lub europejskiej organizacji rynków (art. 34 ust. 1 TWE).

Jednolity europejski rynek rolny funkcjonuje na podstawie zasady jedności rynku wewnętrznego (w powiązaniu ze swobodnym obrotem towarowym i kapitałowym w ramach Wspólnoty), zasady stosowania jednolitych instytucji w odniesieniu do produktów rolnych, zasady preferencji wspólnotowej, co oznacza pierwszeństwo zbytu produktów rolnych pochodzących ze Wspólnoty przed produktami importowanymi z krajów trzecich oraz solidarnego współudziału wszystkich państw członkowskich w finansowaniu WPR.

Wspólna Polityka Rolna w pierwszym dziesięcioleciu doprowadziła do zapewnienia Wspólnocie samowystarczalności żywnościowej. Próbę przemian przedstawiono w memorandum Komisji EWG z dnia 18 grudnia 1968 r. w sprawie reformy rolnictwa (tzw. Plan Mansholta), które wywarło znaczny wpływ na przyszłą politykę strukturalną Wspólnoty w rolnictwie.

Celem planu była reorientacja struktury agrarnej Wspólnoty, przede wszystkim przez powiększenie gospodarstw oraz przeciwdziałanie nadmiernej produkcji rolnej, prowadzenie WPR na podstawie rozbudowanego systemu interwencji (w szczególności cenowych) było bowiem powodem wystąpienia stałych nadwyżek produkcji.

Kolejny projekt reformy WPR został przedstawiony przez Komisarza do spraw Rolnictwa, Ray'a MacSharry'ego, w styczniu 1991 r., a następnie zatwierdzony przez Komisję. Reforma ta miała na celu zmianę kierunku polityki rolnej powodującej zwiększanie nadwyżek produkcyjnych bez wzrostu dochodów gospodarstw rolnych pomimo rosnących nakładów oraz zmniejszanie liczby zatrudnionych w rolnictwie, a także zwiększenie kosztów budżetowych przeznaczonych na rolnictwo.

Próbą ewolucji w stronę nowoczesnej Wspólnej Polityki Rolnej Obszarów Wiejskich (CARPE — Common Agricultural Policy of Rural Areas) dla Europy stał się raport Buckwella z 1997 r. Podstawą zmiany polityki sektorowej WPR na politykę terytorialną CARPE jest zmniejszenie cen produktów rolnych do poziomu cen światowych i przesunięcie wsparcia w celu utrzymywania stabilności rynków rolnych, zachowania środowiska i krajobrazu oraz wspiera-

nia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Pomoc dostosowawcza w okresie przechodzenia od WPR do CARPE ma postać płatności bezpośrednich niezależnych od rozmiaru i wielkości produkcji.

Na szczycie UE w Berlinie, w dniach 24–25 marca 1999 r., w ramach dyskusji nad opracowanym przez Komisję Europejską dokumentem Agenda 2000, postanowiono utrzymać podstawowe reguły WPR, uznając jednak potrzebę kontynuacji reform. Zmiany miały zapewnić rolnictwu wielofunkcyjny charakter, rozwój uwzględniający ochronę środowiska naturalnego, zwiększenie konkurencyjności oraz udział mieszkańców terenów wiejskich w rozwiązywaniu ich specyficznych problemów, przy jednoczesnym respektowaniu oczekiwań konsumentów w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności. Aby ustabilizować wydatki na rolnictwo, Rada Europejska podjęła decyzję o zastosowaniu instrumentów ograniczających koszty interwencji rolnej na poszczególnych rynkach branżowych. Po to, by przeciwdziałać spadkowi dochodów rolniczych z tytułu niższych cen i niższego poziomu produkcji, przewidziano zwiększenie lub wprowadzenie nowych płatności bezpośrednich.

W ramach tzw. Wspólnej Polityki Rolnej Rozwoju Obszarów Wiejskich wsparcie Wspólnoty skierowane jest na poprawę struktury gospodarstw rolnych, przetwórstwa i sprzedaży produktów rolnych, wprowadzenie nowych technologii i poprawę jakości produktów, zmianę charakteru produkcji, wprowadzenie uzupełniających bądź alternatywnych form działalności oraz na równomierny rozwój terenów leśnych i rolnictwa przy zwróceniu szczególnej uwagi na uwarunkowania i wymagania związane z ochroną środowiska naturalnego respektującego wymagania środowiska.

Krytyka dotychczasowej polityki rolnej znalazła swój wyraz w koncepcji tzw. europejskiego modelu rolnictwa. Główne elementy tego modelu to: rolnictwo konkurencyjne, zdolne do aktywnego wykorzystywania możliwości oferowanych przez rynki światowe bez subsydiowania, zapewniające odpowiedni standard życia; bezpieczne dla środowiska naturalnego metody produkcji rolnej, które dostarczają produkty o wysokiej jakości zdrowotnej; rolnictwo zróżnicowane oraz utrzymanie aktywnych ekonomicznie obszarów wiejskich zdolnych do tworzenia nowych miejsc pracy dla swoich mieszkańców; prostsza polityka rolna, która jasno rozgranicza decyzje wspólne od tych, jakie powinny pozostać w kompetencji krajów członkowskich, gwarantująca, że wydatki na jej realizację są uzasadnione oczekiwaniami społeczeństwa (bezpieczna żywność, ochrona i kształtowanie środowiska).

Warto przytoczyć w tym miejscu pogląd wyrażony w orzecznictwie ETS, iż instytucje Wspólnoty muszą harmonizować różne cele wspólnej polityki rolnej, które rozważane oddzielnie wydają się być w konflikcie, i w razie konieczności, dopuszczać czasowe pierwszeństwo jednego z nich — jednakże bez istotnego uszczerbku dla pozostałych (por. sprawa 5/73 Balkan — Import — Export GmbH przeciwko Głównemu Urzędowi Celnemu w Berlinie — Packhof, Zb. Orz. 1973, s. 1091; wyrok ETS w sprawie C-311/90, Hierl, Zb. Orz. 1992, pkt 13).

**rozwój obszarów  
wiejskich**

**europejski model  
rolnictwa**

## 2. Wspólna Polityka Rybołówstwa w kształtowaniu odrębnego wspólnego rynku produktów rybołówstwa

### podstawy prawne

Wspólna Polityka Rybołówstwa jest systemem zarządzania wspólnotowym rybołówstwem i akwakulturą. Stanowi podstawę działalności połowowej, przetwórczej i handlowej.

Podstawy prawne Wspólnej Polityki Rybołówstwa określone są w art. 32–38 TWE. Tym samym cele WPR są celami omawianej polityki. W orzecznictwie ETS przyjęto, że rybołówstwo zawsze podlegało WPR, co potwierdza fakt, że ryby, skorupiaki i małże są wymienione w załączniku I do TWE (jako produkty rolne). Na podstawie art. 32 ust. 2 TWE przepisy dotyczące wspólnego rynku stosuje się do produktów rolnych, w tym także do produktów rybołówstwa.

Konkretyzacja celów określonych w TWE została dokonana w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa. Zgodnie z art. 2 cytowanego rozporządzenia Wspólnota, w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa, powinna dążyć do ochrony i konserwacji żywych zasobów morza, zapewnienia ich odpowiedniej eksploatacji i zminimalizowania wpływu oddziaływania rybołówstwa na środowisko morskie.

Według art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 104/2000 z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury produktami tymi są m.in. produkty pochodzące z połowów na morzu bądź na wodach śródlądowych oraz z hodowli w zbiornikach wodnych (tzw. akwakultura), do których zalicza się m.in. ryby świeże, schłodzone lub mrożone, filety rybne i inne mięso rybne (w postaci rozdrobnionej lub nierozdrobnionej), ryby suszone, solone lub w solance, ryby wędzone, mączki, mąki i granulaty z ryb, przydatne do spożycia przez ludzi, skorupiaki oraz mięczaki.

Do środków realizacji należą następujące grupy instrumentów:

- ochrona żywych zasobów, przez co rozumie się stosowanie odpowiedniego zespołu środków regulujących technikę i wielkość połowów oraz sprzęt rybacki;
- wspólna organizacja rynku rybnego i produktów akwakultury, na którą składają się przede wszystkim jednolite standardy obrotu rynkowego, system oddziaływania na poziom cen ryb i produktów rybnych oraz środki stabilizacji handlu z krajami trzecimi.

Funduszem strukturalnym działającym w obszarze rybołówstwa jest Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa. Działanie funduszu reguluje rozporządzenie Rady (WE) nr 2792/1999 dnia 17 grudnia 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady i uzgodnienia dotyczące pomocy strukturalnej Wspólnoty w sektorze rybołówstwa. Pomoc ta obejmuje na przykład dostosowanie nakładów połowowych, wspólne przedsiębiorstwa, pomoc przeznaczoną na odnowę i modernizację wyposażenia statków w bardziej selektywne techniki

### instrumenty Wspólnej Polityki Rybołówstwa

połowowe i system monitorowania statków, ochronę i rozwój zasobów wód, akwakultury, urzędzeń portów rybackich, przetwórstwa i marketingu oraz rybołówstwa śródlądowego.

### **3. Skutki prawne przystąpienia Polski do UE w zakresie gospodarki żywnościowej**

#### **3.1. Postanowienia przejściowe traktatu akcesyjnego**

Wprowadzenie w Polsce wspólnej organizacji rynków zasadniczo zmieniło ramy prawno-instytucjonalne funkcjonowania sektora rolnego. Najistotniejsze zmiany w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim włączenia rynków do jednolitego rynku UE, zmian zasad wsparcia cenowego, wprowadzenia wsparcia bezpośredniego (płatności bezpośrednie) oraz limitów produkcji. Ważna jest zmiana wymogów w zakresie bezpieczeństwa żywności, zarówno w rolnictwie, jak i przetwórstwie.

W wyniku podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. traktatu akcesyjnego polskie rolnictwo zostało włączone do wspólnej organizacji rynków na warunkach nieco innych niż dotychczasowe państwa członkowskie UE. Wpływ na to miał m.in. okres przejściowy dla pełnego wsparcia bezpośredniego do produkcji rolnej oraz zastosowanie uproszczonego systemu płatności bezpośrednich.

Podstawowym założeniem w toku negocjacji było zapewnienie polskim rolnikom odpowiednich warunków konkurencji na rynku UE oraz uzyskanie mechanizmów gwarantujących wykorzystanie środków finansowych Unii. Polska uzyskała zgodę na podniesienie wysokości dopłat bezpośrednich, na które składają się środki uzyskane w wyniku przesunięcia funduszy na strukturalny rozwój wsi oraz dopłaty z budżetu krajowego. Utrzymano także większość dotychczasowych form pomocy państwa, wycofując niektóre w związku z istnieniem analogicznych instytucji prawnych przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR).

Unia Europejska podwyższyła instrument dodatkowego wsparcia finansowego dla gospodarstw niskotowarowych, przyznała Polsce pomoc finansową na tworzenie grup producentów, wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych na dostosowanie się do standardów wspólnotowych oraz finansowanie pomocy technicznej. Uproszczone zostały reguły wsparcia na inwestycje w gospodarstwach rolnych, poprawę marketingu artykułów rolnych oraz wsparcie służb doradztwa rolnego (por. art. 34 traktatu akcesyjnego).

Podkreślenia wymaga fakt, że w traktacie akcesyjnym zostały zawarte postanowienia dotyczące klauzul ochronnych, które mogą być zastosowane

**zmiany sektora  
rolnego**

**klauzule  
ochronne**

**zapasy  
produktów  
rolnych**

w przypadku wystąpienia poważnych i długotrwałych utrudnień w funkcjonowaniu sektora rolnego albo zdarzeń powodujących istotne pogorszenie sytuacji w tym sektorze (art. 38–39 traktatu akcesyjnego).

Ważnym przejawem objęcia polskiego rolnictwa systemem WPR było przyjęcie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r., która określiła zasady ustalania wielkości nadmiernych zapasów oraz ustalania i wnoszenia opłat od nadmiernych zapasów produktów rolnych oraz cukrowych.

Celem ustawy było wdrożenie rozporządzeń Komisji Europejskiej w sprawie środków przejściowych w sektorze rolnym, w szczególności rozporządzenia Komisji nr 1972/03 z dnia 10 listopada 2003 r. w sprawie środków przejściowych przyjętych w odniesieniu do handlu produktami rolnymi ze względu na przystąpienie Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji.

Ustawa zapobiegała gromadzeniu w okresie przedakcesyjnym zapasów produktów rolnych przez podmioty z krajów przystępujących, w celu wprowadzenia ich po akcesji do obrotu na obszar celny UE i zachwiania stabilności rynku rolnego. Według art. 5 ust. 1 tej ustawy posiadanie przez producentów (przetwórców) nadmiernych zapasów produktów rolnych w dniu 1 maja 2004 r. podlegało opłacie w wysokości równej stawkom celnym UE. Obciążenie opłatami zapasów uznanych za nadmierne miało doprowadzić do braku opłacalności i zniechęć do ewentualnego gromadzenia przez podmioty w krajach przystępujących zbyt dużych zapasów produktów rolnych przed akcesją.

### 3.2. Dostosowanie prawa

**I filar WPR**

Przystąpienie Polski do UE wymagało długofalowego i szerokiego procesu dostosowania krajowego ustawodawstwa rolnego do rozwiązań przewidzianych w prawie wspólnotowym. Olbrzymie rozmiary legislacji wspólnotowej (przyjmuje się, że w odniesieniu do rolnictwa obejmuje ona około 25 tys. aktów normatywnych) nie pozwalają na kompleksowe przedstawienie tego zagadnienia. Należy jednak wskazać, że przeprowadzane zmiany odnosiły się do kilku płaszczyzn regulacji — stosownie do różnych sfer WPR.

Po pierwsze, przeprowadzono proces dostosowania ustawodawstwa do rozwiązań z zakresu tzw. I filaru WPR, czyli przede wszystkim regulacji poszczególnych branżowych rynków rolnych, co stanowi wykonanie zobowiązań wynikających z prawa UE nałożonych na państwa członkowskie, warunkujących korzystanie ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej w ramach realizacji mechanizmów WPR.

**II filar WPR**

Po wtóre, dostosowania ustawodawstwa krajowego wymagały zagadnienia związane z tzw. II filarem WPR (polityką strukturalną). Podstawowe znaczenie w tym zakresie mają: ustawa z dnia 30 lipca 2003 r. o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji

Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej wraz z licznymi aktami wykonawczymi.

Ponadto należy wskazać na ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, która określa reguły koordynacji i współdziałania organów administracji i innych podmiotów w zakresie realizacji polityki regionalnej, zasady współdziałania w tym obszarze z instytucjami Wspólnot Europejskich, system instytucjonalny oraz instrumenty finansowe i zasady programowania i kontroli — także w odniesieniu do instytucji pomocy przewidzianych w cytowanym rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/1999.

Kolejną płaszczyzną koniecznego dostosowania prawa krajowego było bezpieczeństwo żywności oraz prawo weterynaryjne, które stanowi jeden z priorytetów polityki UE.

### **3.3. Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”**

Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (rozporządzenie MRiRW z dnia 3 września 2004 r.) stanowił próbę kompleksowego planu stosowania poszczególnych instrumentów strukturalnych z zakresu tzw. II filaru WPR, które są przewidziane w cytowanym rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/1999 w odniesieniu do Polski. Program uzupełnia jednocześnie instrumenty przewidziane w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich opracowanym na podstawie cytowanej ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich.

Podstawowym obowiązkiem gospodarstw rolnych funkcjonujących na wspólnym rynku jest dostosowanie warunków produkcji do standardów zapewniających bezpieczeństwo żywności. Inwestycje zmierzające do poprawy standardów higienicznych, sanitarnych i jakościowych w produkcji żywności, a także działania nakierowane na ochronę środowiska i poprawę warunków utrzymania zwierząt stanowią priorytetowy obszar Sektorowego Programu Operacyjnego. Wszystkie sposoby wsparcia w nim przewidziane zmierzają do prowadzenia produkcji rolniczej w sposób gwarantujący bezpieczeństwo produktów żywnościowych oraz zapewniający zarówno dobrą jakość produktu, jak i poszanowanie wymogów ochrony środowiska i warunków utrzymania zwierząt.

Wśród poszczególnych działań przewidzianych w programie na szczególną uwagę (ze względu za ścisłe związki z zapewnieniem bezpieczeństwa żywności) zasługują instytucje przewidziane priorytetem I — „Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym”:

- „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, takie jak (działanie 5.1.1), w ramach których wspierane są projekty związane z modernizacją gospodarstw rolnych, prowadzące do ich dostosowania do warunków funkcjonowania na jednolitym rynku. Środki publiczne zostaną przeznaczone na

**rozwój obszarów  
wiejskich**

**bezpieczeństwo  
żywności**

realizację inwestycji mających na celu poprawę dochodowości i konkurencyjności gospodarstw, dostosowanie profilu, skali i jakości produkcji do potrzeb rynku, poprawę bezpieczeństwa żywności oraz warunków utrzymania zwierząt;

- „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych” (działanie 5.1.5), gdzie realizowane są projekty związane z modernizacją zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego, a pomoc finansowa uwarunkowana jest wzrostem jakości produkcji, jej skalą i profilem, obniżeniem kosztów oraz spełnieniem wymogów w zakresie norm higienicznych, weterynaryjnych, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt. Pomocą finansową w szczególności mogą zostać objęte koszty zakupu lub instalacji maszyn lub urządzeń do przetwarzania, magazynowania lub przygotowania produktów do sprzedaży, zapewniających jakość i bezpieczeństwo żywności;
- „Szkolenia” (działanie 5.1.3), gdzie pomoc udzielana jest na projekty polegające na realizacji szkoleń zawodowych dla rolników i innych osób pracujących w rolnictwie z zakresu prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz produkcji rolniczej lub leśnej. Pomoc udzielana w ramach wskazanego działania przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności i dochodowości działalności rolniczej i leśnej, ochrony środowiska naturalnego, poprawy jakości i higieny produkcji oraz bezpieczeństwa żywności, poprawy dobrostanu zwierząt oraz upowszechnienia zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej. Zbliżonym przedmiotowo programem jest działanie 5.1.4. — „Wsparcie doradztwa rolniczego”.

Podobne formy pomocy przewidziane są w ramach strukturalnych form WPR w postaci Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb” (rozporządzenie MRiRW z dnia 11 sierpnia 2004 r.).

Ze względu na zmiany w zakresie polityki strukturalnej i wejście w życie rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich warto przypomnieć o dalej idącym wsparciu wskazującym na pewną komplementarność rozwiązań z zakresu WPR oraz związków z ogólnymi celami prawa żywnościowego. Jak wynika z cytowanego rozporządzenia, zadaniem wspólnotowej pomocy jest przede wszystkim modernizacja gospodarstw rolnych w celu poprawy ich sytuacji ekonomicznej przez m.in. ukierunkowanie na jakość, produkty organiczne, poprawienie statusu gospodarstw rolnych pod względem środowiska naturalnego, higieny oraz dobrostanu zwierząt. W zakresie jakości produkcji i produktów rolnych powinny zostać udostępnione środki dotyczące spełniania przez rolników norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym, wspierające ich uczestnictwo w systemach jakości żywności (por. pkt 26 preambuły). Celem środka udzielającego wsparcia rolnikom biorącym udział we wspólnotowych lub krajowych systemach jakości żywności (por. art. 32 rozporządzenia) jest zapewnienie konsumentom gwarancji dotyczących jakości produktu lub stosowanego procesu produkcyjnego.

## Literatura

- Budzinowski R.**, *Administrowanie rolnictwem w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Prawo i Administracja 2004, t. III, s. 7–17
- Cardwell M.**, *Agriculture*, International and Comparative Law Quarterly 2003, nr 4
- Cardwell M.**, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004
- Czechowski P.**, *Wstępna ocena stanu harmonizacji polskiego prawa rolnego i żywnościowego w związku z uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej*, Przegląd Legislacyjny 2004, nr 6
- Czapla J., Guba W.**, *Wspólna polityka rolna i jej skutki dla Polski po akcesji do Unii Europejskiej*, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2002
- Domachowska K.** (w:) *Konkurencja*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2004, s. 437–468
- Faure J.F.**, *Wspólna Polityka Rolna: cele, zasady, kierunki reform* (w:) *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, red. M. Brzóska, Łódź 1998
- Hirsz J.** (w:) *Konkurencja*, Warszawa 2004, s. 558–581
- Jurcewicz A.** (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004
- Jurcewicz A.**, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym — wybrane problemy*, SIA, Białystok 2002, t. III, s. 84–90
- Jurcewicz A.**, *Kształtowanie przyszłej polityki rolnej Unii Europejskiej na tle polityki gospodarczej*, ZN WSH 2005, z. 3, s. 15–27
- Korzycka-Iwanow M.**, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005
- Korzycka-Iwanow M.**, *Prawo żywnościowe — relacje do prawa rolnego*, SIA, Białystok 2005, t. V, s. 120–130
- Lichorowicz A.**, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996
- Lichorowicz A.**, *Rozwój ustawodawstwa i polityki strukturalnej Wspólnoty Europejskiej w rolnictwie*, KPP 1995, nr 3, s. 361–400
- Smith F.**, 'Multifunctionality' and 'Non — Trade Concerns' in the Agriculture Negotiations, *Journal of International Economic Law* 2000, s. 707–713
- Tomkiewicz E.**, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej od modelu proprodukcyjnego do modelu limitowania produkcji rolnej*, Przegląd Prawa Europejskiego 1999, nr 2, s. 45–60
- Usher J.A.**, *EC Agricultural Law*, Oxford 2002

## Źródła prawa

### Prawo krajowe

- Ustawa z dnia 30 lipca 2003 r. o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz. U. Nr 166, poz. 1611 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz. U. Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.
- Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o nadmiernych zapasach produktów rolnych i produktów cukrowych, Dz. U. Nr 97, poz. 964 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz. U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006”, Dz. U. Nr 197, poz. 2027 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, Dz. U. Nr 197, poz. 2032 z późn. zm.

### Prawo UE

- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 27 marca 1957 r., Dz. Urz. WE C 325 z 24.12.2002
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz. Urz. WE L 160 z 26.06.1999 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2792/1999 dnia 17 grudnia 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady i uzgodnienia dotyczące pomocy strukturalnej Wspólnoty w sektorze rybołówstwa, Dz. Urz. WE L 337 z 30.12.2002
- Rozporządzenia Rady (WE) nr 104/2000 z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, Dz. Urz. WE L 17 z 21.01.2000
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, Dz. Urz. WE L 358 z 31.12.2002

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1972/2003 z dnia 10 listopada 2003 r. w sprawie środków przejściowych przyjętych w odniesieniu do handlu produktami rolnymi ze względu na przystąpienie Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji, Dz. Urz. UE L 293 z 11.11.2003

Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005