

Wybrane pojęcia i konstrukcje prawa rolnego w perspektywie europejskiego prawa rolnego

Od prawie dziesięciu lat w prawie polskim³ możemy zaobserwować koegzystowanie⁴ dwóch porządków prawnych: europejskiego⁵ i krajowego.⁶ To współistnienie mocno jest zauważalne w prawie rolnym, gdzie ponad 50% europejskiej legislacji dotyczy tej dziedziny prawa.⁷ To oczywiście nie tylko prawo pierwotne, które samo w sobie przynosi już nowe pojęcia,⁸ lecz także prawo wtórne, które jest w Polsce bezpośrednio stosowane.⁹

W obowiązujących regulacjach europejskich możemy spotkać również prawie wszystkie podstawowe pojęcia prawa rolnego.¹⁰ Trzeba zauważyć, że recepcja przepisów europejskich do prawa krajowego odbywa się na kilka możliwych sposobów.¹¹ Po pierwsze zgodnie z zasadą autowykonalności przepisy te są wprost stosowane w polskim prawie. Dotyczy to przede wszystkim rozporządzeń europejskich. Po drugie w procesie harmonizacji¹² są wprowadzane do polskich przepisów przepi-

Część badań została sfinansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych w ramach finansowania stażu po uzyskaniu stopnia naukowego doktora na podstawie decyzji numer DEC–2012/04/S/HS5/00338.

1 Uniwersytet Warszawski

2 Uniwersytet w Białymstoku, Uniwersytet Warszawski

3 Biała Księga Polska – Unia Europejska nr 20, Prawo rolne – koordynacja P. Czechowski, Warszawa 1996.

4 A. Stelmachowski, Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (koreferat), [w:] Prawo rolne u progu Unii Europejskiej, S. Prutis (red.), Białystok 1998.

5 P. Czechowski, Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001.

6 P. Czechowski, Dostosowanie polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa wspólnotowego po akcesji do UE. Suplement do publikacji – Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do Prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2005; P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle prawa Unii Europejskiej, Warszawa 1994.

7 A. Jurcewicz, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2013, s. 74–97.

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

9 R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego, Poznań 2008.

10 Por. A. Lichorowicz, Ewolucja definicji prawa rolnego w ujęciu prawoporównawczym, [w:] Prawo rolne u progu Unii Europejskiej, S. Prutis (red.), Białystok 1998.

11 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z nabyciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII, s. 30–45.

12 P. Czechowski, Standardy harmonizacji prawa, [w:] Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej, E. Piontek (red.), Warszawa 2003, s. 67–72.

sy europejskie, albo poprzez odwołanie do przepisów europejskich lub też częścię poprzez budowanie nowych pojęć na bazie przepisów europejskich dyrektyw.¹³ Po trzecie następuje budowanie nowych pojęć prawnych i modyfikowanie już zastanych na bazie innych aktów prawnych w ramach tzw. *soft law* oraz wprowadzanie ich do polskiego prawa.¹⁴

Te trzy opisane powyżej procesy wzajemnych relacji prawa europejskiego i krajowego rodzą jednak pewne problemy prawne. Kilka z nich zostanie przedstawionych poniżej jako przykłady ewolucji prawa rolnego i jego podstawowych pojęć w perspektywie europejskiej.

Przede wszystkim to problem hierarchii tych norm oraz ich wzajemnej zgodności. Problemy powstają wtedy, kiedy prawo europejskie i krajowe regulujące daną dziedzinę spraw są ze sobą sprzeczne.¹⁵ Wtedy tylko wykładnia systemowa, a czasem funkcjonalna jest w stanie rozwiązać problem kolizji norm. Obecnie prawo europejskie wypiera prawo krajowe. W wewnętrznej hierarchii należy dać pierwszeństwo przepisom prawa europejskiego. Takie sytuacje w prawie rolnym można znaleźć praktycznie w każdym obszarze regulacji. Sytuacja ta z punktu widzenia prawa jest dość jasna, natomiast w odbiorze społecznym i dla procesu zrozumienia prawa powoduje liczne problemy.

Wzajemne relacje prawa europejskiego i krajowego powodują także problemy natury językowo–semantycznej. Po pierwsze zostają wprowadzone nowe pojęcia nieznanne dotychczas prawu polskiemu, co powoduje, że aby je odczytać, należy znać bardzo dobrze prawo europejskie.¹⁶ Z tego typu sytuacją mamy do czynienia chociażby w aktach prawnych regulujących rozdział funduszy rolniczych.¹⁷ Po drugie wprowadzane są znane już prawu polskiemu pojęcia prawne, które albo modyfikują dotychczas istniejące lub też zastępują te, które obowiązywały w prawie polskim do tej pory.¹⁸ Tego typu zjawiska wymagają nie tylko znajomości prawa, ale również tworzą w prawie polskim tzw. „nowomowę prawniczą”. Prawo europejskie pisane dla 28 państw Unii Europejskiej tworząc nowy europejski język prawny

13 E. Tomkiewicz, B. Kozłowska, A. Jurcewicz, Zasady ogólne prawa europejskiego we wspólnej polityce rolnej, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 4, s. 39; nr 5, s. 28; Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, A. Jurcewicz (red.), Warszawa 2010.

14 P. Czechowski, K. Marciniuk, E. Przybylska, Polityka wobec rolnictwa i wsi w świetle procesów dostosowujących rolnictwo polskie do warunków europejskich – sfera regulacji, Warszawa 1995.

15 S. Prutis, Instrumenty prawne polityki strukturalnej w rolnictwie (dysfunkcje i bariery), [w:] „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III, s. 193–206; S. Prutis, O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. II, s. 148–147.

16 Podobne problemy zaobserwowano w literaturze: Fundusze kohezyjne i możliwości ich absorpcji w Polsce, A.Z. Nowak (red.), Warszawa 2004.

17 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 326–334; A.Z. Nowak, A. Niewiadomska, Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 307–325.

18 A. Niewiadomski, Europeizacja języka polskiego prawa na przykładzie regulacji prawnorolnych, [w:] Prawo i język, A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec (red.), Warszawa 2009, s. 79–84.

musi połączyć wszystkie porządki prawne: anglosaski, germański i romański. Tego typu zbieg regulacji wymusza stosowanie wykładni dogmatyczno–logicznej, a liczne odesłania do innych aktów prawnych przy określaniu kolejnych pojęć skłaniają do stosowania wykładni systemowej.

Kolejnym problemem, który chcielibyśmy poruszyć w tym artykule jest redefiniowanie pojęć zastanych w polskim prawie, przy braku jasnych koncepcji co do ich powszechnego znaczenia w prawie europejskim. Tylko sygnalizacyjnie wskazać należy problematykę związaną ze zrozumieniem np. pojęcia „gospodarstwo rolne”.¹⁹

Te trzy wybrane zagadnienia zostaną zilustrowane przykładami charakterystycznymi dla tendencji istniejących w prawie polskim od 2004 r.

1. Hierarchia norm prawa rolnego europejskiego i krajowego

Regulacje dotyczące prawa rolnego w prawie europejskim bezpośrednio są stosowane w prawie polskim, w przypadku rozporządzeń odbywa się to na zasadzie autowykonalności. Bardzo często zdarza się, że regulowana materia w prawie europejskim już wcześniej była regulowana w prawie polskim. Są to niejednokrotnie regulacje bardzo odmienne, by nie powiedzieć wykluczające się. W tym zakresie klasycznym przykładem są zmiany obowiązujące od 2007 r.²⁰ w odniesieniu do organizacji rynków rolnych.²¹

Rozporządzenie, które wprowadziło horyzontalną organizację wybranych rynków rolnych, nie tylko spowodowało utratę mocy kilkudziesięciu innych rozporządzeń europejskich, ale doprowadziło także do poważnej kolizji nowych norm z dotychczas obowiązującymi przepisami prawa krajowego. Wszystkie polskie ustawy oraz rozporządzenia dotyczące tej sfery regulacji obowiązują równolegle w odniesieniu do nowego rozporządzenia. W wielu miejscach zastosowanie europejskiej normy prawnej i krajowej wyklucza się wzajemnie. Powstaje zatem pytanie, który z tych przepisów prawa ma pierwszeństwo. Odpowiedź wydaje się oczywista. Polski sąd, organ administracji publicznej, przedsiębiorca czy też rolnik muszą w pierwszej kolejności zastosować normę prawa europejskiego, dopiero kiedy norma prawa krajowego nie będzie z nią sprzeczna mogą uzupełniająco zastosować polski przepis.

19 R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, [w:] *Prawo rolne, op. cit.*, s. 98–107; B. Jeżyńska, *Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. VII, s. 129–141; A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000.

20 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) – Dz. Urz. L 299 z 16 listopada 2007 r., s. 1–149 z późn. zm.

21 P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Europejskie rynki rolne*, [w:] *Prawo rolne, op. cit.*, s. 363–399; I. Lipińska, *Nowe przepisy w zakresie organizacji wspólnotowego rynku rolnego*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2008, nr 1, s. 179.

Tego typu sytuacja oddziałuje jednak negatywnie na postrzeganie prawa w społeczeństwie.²²

Ze szczegółowych przykładów, gdzie tego typu kolizja norm prawnych uniemożliwia właściwe stosowanie prawa i ceduje rozwiązanie tych problemów na sądy, można wskazać regulacje dotyczące rynku cukru. Przywołane powyżej rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku dla rynku cukru wprowadza nowe pojęcia lub redefiniuje już zastane. Przykładowo można tutaj wymienić definicję lat gospodarczych (art. 3 lit. e), cen referencyjnych (art. 8 lit. c, i, ii), cen minimalnych (art. 49 ust. 1 lit. a, b), obowiązków przedsiębiorcy skupujących buraki kwotowane (art. 49 ust. 3 i ust. 4), postanowienia dotyczące porozumień branżowych (art. 50 ust. 1–4) oraz czynności występujących w przypadku braku porozumień branżowych (art. 50 ust. 6), a także działań państw członkowskich wprowadzanych w przypadku braku podpisania porozumień branżowych. Przedmiotowe rozporządzenie reguluje również problematykę opłat produkcyjnych (art. 51), wycofania cukru z rynku oraz wprowadza przepisy wykonawcze (art. 52 i 53).

Polskie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2011 r. w sprawie warunków zakupu i dostawy buraków cukrowych przeznaczonych do produkcji cukru w ramach kwoty produkcyjnej cukru²³ w sensie normatywnym zastępuje porozumienie branżowe, które nie zostało wcześniej zawarte przez polskich producentów buraka cukrowego oraz producentów cukru (cukrownie). Rozporządzenie to też w § 2 wyraźnie wskazuje, że w przypadku braku zawarcia porozumienia branżowego, umowy kontraktacji buraka cukrowego mają zawierać postanowienia określone w umowie dostawy (w rozumieniu prawa unijnego), o których jest mowa w art. 50 ust. 1 rozporządzenia 1234/2007. Taki zabieg, gdzie zastana umowa kontraktacji uregulowana w Kodeksie cywilnym staje się umową dostawy, którą uregulowano odmiennie w prawie europejskim nastęrcza wiele trudności interpretacyjnych. Dotyczy to w szczególności, bardzo ważnych przy umowie kontraktacji, tzw. świadczeń dodatkowych, które nie są znane w europejskiej umowie dostawy. Odsyłanie w prawie polskim do regulacji europejskich może przynieść bardzo negatywne skutki. Obecnie plantatorzy buraków cukrowych nie wiedzą czy mogą liczyć na świadczenia dodatkowe, czy też nie są im należne. W tym zakresie sprawę prawdopodobnie rozstrzygnie sąd. Rozporządzenie z 10 marca 2011 r. wskazuje uczestnikom regulowanego rynku cukru na obowiązek uwzględnienia w obowiązujących umowach kontraktacyjnych buraka cukrowego prawa unijnego, w tym reguł przewidzianych w przepisach dotyczących porozumienia branżowego, którego strony nie stosowały w wyniku świadomego niepodpisania porozumienia branżowego. Odwołuje się również niekonsekwentnie do pojęcia roku gospodarczego,

²² K. Stefańska, Społeczne aspekty przekształceń ustrojowych rolnictwa, „Rejent” 2005, nr 9, s. 23–37.

²³ Dz.U. Nr 57, poz. 292.

z rozporządzenia unijnego. Tego typu zabieg odsyłania do istniejących regulacji europejskich w sytuacji sprzeczności lub niezupełności norm prawa krajowego powinien być dokonywany z zachowaniem należytej staranności.

Znalezienie rozwiązania dla kolizji norm prawa europejskiego i krajowego nie jest rzeczą łatwą i bezdyskusyjną.²⁴ Jedną z możliwości jest dokonanie stosownej wykładni systemowej. Trzeba jednak w tym zakresie znać nie tylko doskonale regulowaną materię spraw, ale także całość obu systemów prawnych. Wyprowadzenia norm z prawa europejskiego i krajowego mogą dokonać wprawni prawnicy, a i to nie jest gwarancją, że norma ta zostanie właściwie odczytana. Drugim możliwym rozwiązaniem jest nowelizacja prawa krajowego, dostosowująca przepisy do prawa europejskiego. Z tym wiązą się jednak problemy prawa intertemporalnego i ograniczonej suwerenności danego państwa członkowskiego.²⁵

Problemy kolizyjności norm prawa europejskiego²⁶ i krajowego powinny zostać rozwiązane na poziomie odpowiedniej legislacji krajowej.²⁷ Tylko trwałe wyeliminowanie sprzecznych ze sobą norm z prawa krajowego sprawi, że rolnicy i organa stosujące prawo będą mieli jego pewność. W tym zakresie nie tylko podstawowe pojęcia prawa rolnego, ale również całe konstrukcje i procedury wymagają redefinicji zgodnie z kolejnymi wprowadzanymi przepisami europejskimi. W sytuacji, gdy zmiana ulega całość regulacji z danego obszaru, należy ją dostosować lub też zastąpić wprost prawem europejskim. Rozwiązania o charakterze przejściowym, czy też ich zupełny brak lub sprzeczność, jak w przypadku organizacji rynków rolnych prowadzą do chaosu prawnego i istnienia dwóch różnych systemów, gdzie te same pojęcia są odmiennie definiowane i rozumiane.

2. Problematyka językowo–semantyczna regulacji europejskich i krajowych w prawie rolnym

Niewątpliwym problemem dla prawa krajowego jest właściwa adaptacja poszczególnych pojęć i konstrukcji prawnych do prawa krajowego, poprzez zastosowanie odpowiednich sformułowań definicyjnych. Bezdyskusyjną rolę w tym zakresie odgrywają tłumacze, którzy nie tylko muszą znać języki obce i przepisy prawa, ale także w miarę umiejętnie poruszać się w obszarze regulowanym przez tłumaczo-

24 R. Budzinowski, Próby kodyfikacji polskiego prawa rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. II, s. 27–38.

25 Por. także uwagi A. Lichorowicz, Problematyka prawna harmonizacji polskiej regulacji obrotu gruntami rolnymi z ustawodawstwem Unii Europejskiej w przedmiocie struktur agrarnych, [w:] II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Referaty i opracowania, Poznań–Kluczbork 1999.

26 Integracja europejska. Wybrane problemy, D. Milczarek, A.Z. Nowak (red.), Warszawa 2003.

27 M. Korzycka–Iwanow, Rola prawoznawstwa w kształtowaniu zasad i treści polskiego prawa żywnościowego, „Żywność, Żywnienie, Prawo a Zdrowie” 2000, nr 4, s. 343–358.

ny akt prawny.²⁸ Niewątpliwie możemy dziś mówić o europeizacji języka prawa²⁹ i występowaniu europejskiego języka prawnego. Europeizacja ma swoje niewątpliwe zalety, gdyż pozwała, aby w 28 państwach dane pojęcie znaczyło to samo. Sprzyja to obrotowi międzynarodowemu i pewności prawa. Jednakże europeizacja języka prawa w odniesieniu do jego relacji z prawem krajowym może powodować trudności w zrozumieniu poszczególnych pojęć i konstrukcji. To rodzi dużo ciekawych zagadnień prawnych i językowych.

Po pierwsze poprzez akty prawa europejskiego zostają wprowadzone do prawa polskiego nieznane dotychczas pojęcia. Biorąc pod uwagę tylko obszar, z którego rolnicy czerpią najwięcej pomocy finansowej, związany z polityką rozwoju obszarów wiejskich,³⁰ należy odnotować występowanie licznych pojęć, które przed 2004 r. nie występowały w prawie polskim.

Przykładowo wskazać można tutaj szereg nowych pojęć, które wprowadza do polskiego systemu prawnego rozporządzenie 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).³¹ Przykładowo nowe pojęcia to: oś,³² środek,³³ operacja,³⁴ beneficjent,³⁵ lokalna strategia rozwoju,³⁶ cel konwergencji,³⁷ wspólne ramy monitorowania i oceny.³⁸ Analizując całość regu-

- 28 A. Matulewska, K. Gortych–Michalak, Translacyjne problemy wyrażania modalności deontycznej w tekstach aktów normatywnych w języku polskim, angielskim i greckim, [w:] Prawo i język, *op. cit.*, s. 65–78; A. Matulewska, Problemy przekładu terminologii wieloznacznej występującej w polskich tekstach aktów normatywnych, [w:] Prawo i język, *op. cit.*, s. 85–94; A. Matulewska, Problemy przekładu prawniczego – studium przypadku, [w:] *Lingua Iuris*, A. Mróz, A. Niewiadomski (red.), Warszawa 2010, s. 203–216; K. Gortych–Michalak, Definicja legalna w polskich, greckich i cypryjskich aktach normatywnych w aspekcie przekładu grecko–polskiego, [w:] *Lingua Iuris*, A. Mróz, A. Niewiadomski (red.), Warszawa 2010, s. 167–202.
- 29 A. Niewiadomski, Europeizacja języka polskiego prawa a paradygmat zrozumiałości prawa, [w:] *Матеріали ІІ Міжнародної студентської науково–практичної конференції*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Luhansku, 2011, s. 206–208.
- 30 P. Czechowski, A. Niewiadomska, A. Niewiadomski, A.Z. Nowak, Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa, Warszawa 2013; P. Czechowski, A. Niewiadomski, Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X; B. Jankowski, Prawne warunki realizacji regionalnej polityki rolnej, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. V, s. 60–68; S. Prutis, O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie, „*Studia Iuridica Agraria*” 2001, t. II, s. 148–147.
- 31 Dz. U. L 277 z 21.10.2005, s. 1 z późn. zm.
- 32 „Spójna grupa środków, których wdrożenie prowadzi bezpośrednio do osiągnięcia szczegółowych celów i przyczynia się do realizacji jednego lub więcej celów określonych w art. 4” – art. 2 lit. c.
- 33 „Zespół operacji przyczyniających się do wykonania osi, o których mowa w art. 4 ust. 2” – art. 2 lit. d.
- 34 „Projekt, umowa lub porozumienie, lub inne działanie wybrane zgodnie z kryteriami ustanowionymi dla danego programu rozwoju obszarów wiejskich i wykonywane przez jednego lub wielu beneficjentów, w sposób pozwalający na osiągnięcie celów określonych w art. 4” – art. 2 lit. e.
- 35 „Podmiot gospodarczy, podmiot lub przedsiębiorstwo, publiczne lub prywatne, odpowiedzialne za realizację operacji lub otrzymujące wsparcie” – art. 2 lit. h.
- 36 „Spójna grupa operacji nakierowanych na osiągnięcie lokalnych celów i zaspokojenie lokalnych potrzeb, wdrażana na zasadzie partnerstwa w właściwym poziomie” – art. 2 lit. g.
- 37 „Cel działania dla najmniej rozwiniętych Państw Członkowskich i regionów zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (zwanego dalej „EFRR”), Europejskiego Funduszu Społecznego (zwanego dalej „EFS”) oraz FS na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.” – art. 2 lit. j.
- 38 „Ogólne podejście wypracowane przez Komisję i Państwa Członkowskie, określające ograniczoną liczbę wspólnych wskaźników odnoszących się do stanu wyjściowego oraz realizacji finansowej, produktów, rezultatów i oddziaływań programów” – art. 2 lit. f.

lacji pomocowych można zauważyć w polskim prawie takie pojęcia, jak np.: działania, Leader, ESU,³⁹ GVA,⁴⁰ SAPS.⁴¹ To tylko bardzo nieliczne przykłady nowych pojęć i ich znaczeń, które zostały recypowane do polskiego prawa i do których polskie prawo się odwołuje. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że ich zrozumienie tylko na poziomie prawa europejskiego nastręcza trudności, bowiem trzeba prawie każdą definicję analizować w drodze wykładni językowej oraz dogmatyczno–logicznej oraz wiązać z innymi przepisami tego samego aktu prawnego lub kilku innych. Takie rozwiązanie po dodaniu poszczególnych rozwiązań krajowych powoduje niezrozumiałość prawa.

Pytanie o potrzebę redefinicji tych podstawowych obecnie pojęć prawa rolnego jest pytaniem dużo szerszym, bo pytaniem o przyszłość europejskiego rolnictwa i cele wspólnej polityki rolnej oraz sposoby jej realizacji. Jeżeli decyzją polityczną utrzymanoby priorytet rozwoju obszarów wiejskich, to powyższe definicje z pewnością mogłyby ulec pewnym nieznacznym modyfikacjom. Natomiast ich wyeliminowanie byłoby niecelowe. W przypadku, gdyby to nie rozwój obszarów wiejskich miał być przyszłością dla rolnictwa, pojęcia te należałoby redefiniować w duchu nowych celów wspólnej polityki rolnej. Współcześnie to te pojęcia są jednymi z podstawowych pojęć prawa rolnego, bo one wyznaczają efektywność i konkurencyjność każdego rolnika.⁴²

Drugim problemem językowym jest nadawanie nowego znaczenia pojęciom już zastanym w prawie polskim. Takim przykładem są chociażby renty strukturalne, które są jednym z działań pomocowych przewidzianych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Podczas gdy w Polsce do dnia dzisiejszego obowiązuje ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie,⁴³ w obu obszarach regulacji obowiązują odrębne pojęcia i konstrukcje (zresztą bardzo podobne), aczkolwiek w odbiorze społecznym o polskiej ustawie mało kto dziś pamięta.

Proces wypierania polskich pojęć i ich znaczeń przez prawo europejskie w tym zakresie będzie postępował. Regulacje europejskie o większym zasięgu oddziaływania będą przybierały na znaczeniu i redefinicja tradycyjnych polskich pojęć prawa rolnego będzie następowała w sposób naturalny.

Trzecim zagadnieniem językowym jest modyfikacja polskich pojęć poprzez wprowadzanie do krajowych aktów prawnych licznych odesłań do regulacji prawa

39 Europejska Jednostka Wielkości, 1 ESU = 1200 EUR.

40 Wartość dodana brutto (ang. *Gross Value Added*).

41 System jednolitej płatności obszarowej (ang. *Single Area Payment Scheme*).

42 E. Tomkiewicz, M. Bocheński, Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X, s. 239–250.

43 Dz.U. z 2001 r. Nr 52, poz. 539 z późn. zm.

europejskiego. Bez znajomości prawa europejskiego ich zrozumienie na poziomie krajowym jest niemożliwe.

Dla przykładu, w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności⁴⁴ takie pojęcie, jak działka rolna jest opisywane w sposób następujący: „działka rolna – działka rolna w rozumieniu art. 2 pkt 1 rozporządzenia Komisji⁴⁵ (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz. Urz. UE L 316 z 02.12.2009, str. 65, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1122/2009”, o powierzchni nie mniejszej niż 0,1 ha”.⁴⁶

Inny przykład to posiadacz zwierzęcia określony w ustawie z dnia 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt⁴⁷ jako:

- „a) w odniesieniu do bydła – podmiot, o którym mowa w art. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1760/2000,
- b) w odniesieniu do owiec i kóz – podmiot, o którym mowa w art. 2 lit. c rozporządzenia nr 21/2004,
- c) w odniesieniu do świń – osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, władającą zwierzęciem, nawet tymczasowo,
- d) w odniesieniu do koniowatych – podmiot, o którym mowa w art. 2 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 504/2008”.⁴⁸

Takie definiowanie podstawowych pojęć poprzez stosowanie systemu odesłań nie jest obce prawu polskiemu. Sposób ten jednak odsyła do regulacji niejako zewnętrznych, które nie zawsze oddają treść regulowanej materii w danym akcie prawnym. Wskazać należy również, że niektóre akty, do których następują odesłania, odsyłają do kolejnych aktów prawa europejskiego. Ten krąg odesłań powoduje,

44 Dz.U. z 20102 r. poz. 86.

45 Według tego przepisu „działka rolna oznacza zwarty obszar gruntu, zgłoszony przez jednego rolnika i obejmujący nie więcej niż jedną grupę upraw; jednak w przypadku gdy w kontekście niniejszego rozporządzenia wymagane jest oddzielne zgłoszenie użytkowania pewnego obszaru w ramach gruntów objętych grupą upraw, granice działki rolnej są wyznaczane na podstawie tego konkretnego użytkowania. Państwa członkowskie mogą ustanowić dodatkowe kryteria wyznaczania granic działki rolnej”.

46 Art. 3 pkt 7.

47 Dz.U. z 2008 r. Nr 204, poz. 1281 z późn. zm.

48 Art. 2 pkt 11.

że czasami nawet kiedy w polskim akcie prawnym nie ma potrzeby redefinicji danego pojęcia, następuje ona poprzez zmianę jednego z aktów europejskich, do którego następuje odesłanie. Powoduje to konieczność ciągłego śledzenia zmian aktów prawnych powiązanych z regulacją krajową.

3. Redefiniowanie pojęć zastanych

Problematyka podstawowych pojęć prawa rolnego i potrzeby ich redefinicji wskazuje na konieczność znalezienia polskich odpowiedników dla pojęć z europejskiego prawa rolnego. Przywołany już beneficjent to strona postępowania administracyjnego lub strona stosunku cywilnoprawnego, oś to programowe zadanie finansowane. Znalezienie zastępczych konstrukcji prawnych dla nowych europejskich pojęć ułatwi ich zrozumienie i społeczny odbiór.

Powstaje jednak pytanie, czy wszystkie dotychczasowe pojęcia prawa rolnego znajdą swoje zastępowalne znaczenia w prawie europejskim. Przykładowo zawarte w art. 553 określenie gospodarstwa rolnego znajduje dziś powszechne zastosowanie w polskim prawie. Jednakże, w prawie europejskim również znajdujemy szereg definicji tego pojęcia.⁴⁹ Oczywiście tego pojęcia nie ma w prawie pierwotnym UE, ale jak stwierdził Trybunał w jednym z orzeczeń: „definicja ta nie jest ujednolicona i ulega zmianom w zależności od przeznaczenia konkretnych aktów prawnych”.⁵⁰

Przykładowe definicje gospodarstwa rolnego w prawie europejskim możemy odnaleźć w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003⁵¹, gdzie „gospodarstwo oznacza wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego”.

W rozporządzeniu Komisji UE (UE) nr 1291/2009 z dnia 18 grudnia 2009 r. dotyczącym wyboru gospodarstw przekazujących dane do celów określania dochodów gospodarstw rolnych⁵² „gospodarstwo rolne oznacza przedsiębiorstwo rolne, zgodnie z definicją w kontekście wspólnotowych badań i spisów rolnych”. W Polsce, aby

49 D. Łobos, Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich, [w:] Prawo rolne u progu Unii Europejskiej, *op. cit.*; A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000; T. Kurowska, Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru, [w:] Prawo rolne u progu Unii Europejskiej, *op. cit.*; B. Jeżyńska, Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII, s. 129–141.

50 Sprawa 85/77 Santa Anna, ECR 1978, s. 527; A. Jurcewicz, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, [w:] Prawo rolne, *op. cit.*, s. 79.

51 Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009, s. 16, z późn. zm.

52 Dz. Urz. UE L 347 z 2009 r., s. 14, z późn. zm.

zrozumieć to pojęcie należałoby odszyfrować znaczenie słów „przedsiębiorstwo rolne”, a to już na gruncie regulacji krajowych nie jest takie jednoznaczne.

Jeszcze inny przykład zawarty jest w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1166/2008 z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 571/88,⁵³ gdzie „gospodarstwo rolne” lub „gospodarstwo” „oznacza wyodrębnioną jednostkę, zarówno pod względem technicznym, jak i ekonomicznym, która posiada oddzielne kierownictwo i prowadzi działalność rolniczą wymienioną w załączniku I na terytorium gospodarczym Unii Europejskiej jako działalność podstawową lub drugorzędą”.

Żadna z powyżej zaprezentowanych definicji nie znalazła powszechnej akceptacji w prawie polskim porównywalnej do stosowania definicji zawartej w Kodeksie cywilnym. Trzeba też wskazać, że każda z powyżej prezentowanych przykładowo definicji ma również zastosowanie w prawie krajowym, niejednokrotnie będąc jego częścią poprzez system budowania definicji legalnych poprzez odesłania. W ten sposób tradycyjne pojęcia prawne ulegają redefinicji, ale tylko na potrzeby danego aktu prawnego. Jak na razie żadna definicja europejska, poza określeniem producenta rolnego, nie znalazła na tyle powszechnego uznania, aby wejść do powszechnego, a nie jednostkowego obiegu prawnego w prawie krajowym.

Trzeba także podkreślić, że powyżej prezentowane przykładowe definicje posługują się sformułowaniami o dużym stopniu ogólności i małej precyzji. Nie sprzyja to nawet potencjalnym możliwościom zastosowania tych definicji jako wzorcowych przy ewentualnych zmianach pojęć polskiego prawa rolnego.

Przykład określenia gospodarstwa rolnego nie jest tutaj odosobniony. Można tu wspomnieć o określeniu rolnika, nieruchomości rolnej, działce rolnej, działalności rolniczej. Te wszystkie określenia budują sieć nowych pojęć europejskiego prawa rolnego, które włączane są do porządku krajowego. Z ich rozumieniem i wykładnią należy jednak postępować bardzo ostrożnie, gdyż ich subsumcji należy dokonywać nie tylko poprzez pryzmat prawa krajowego, ale przede wszystkim poprzez ich europejskie znaczenie.

Z problemem innego rodzaju możemy się spotkać przy implementowaniu przepisów tzw. *soft law*. Zasadą jest, że przepisy dyrektyw określają tylko cele i efekty, jakie dane państwo członkowskie powinno osiągnąć. Czasami państwo członkowskie przyjmuje regulacje idące znacznie dalej, niż wymaga tego prawo europejskie i do zastanych konstrukcji prawnych dołącza ich nowe, zdawałoby się ulepszone, wersje. Tego typu zabiegi powodują jednak liczne problemy prawne. Przykładem są tutaj regulacje związane z Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000, która w wa-

53 Dz. Urz. UE L 321 z 2008 r., s. 14.

runkach polskich znajduje rozwinięcie w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.⁵⁴

W prawie polskim Natura 2000 stał się jedną z form ochrony przyrody. Stało się tak, pomimo że żaden przepis europejski tego nie wymagał.⁵⁵ W dyrektywie Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków⁵⁶ oraz dyrektywie Rady 94/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory⁵⁷ przewiduje się utworzenie jedynie europejskiej sieci ekologicznej. Polski ustawodawca postępując inaczej niż niektóre europejskie kraje objął niektóre tereny podwójnym reżimem prawnym, np. parków narodowych i sieci obszarów Natura 2000. Tego typu dualizm regulacji prawnej utrudnia wykonywanie dużej części obowiązków związanych z reżimami przewidzianymi w co najmniej dwóch formach ochrony przyrody. W tym kontekście istnieje problem, który reżim, i które obowiązki wynikające dla poszczególnych form ochrony przyrody mają pierwszeństwo i które są ważniejsze do spełnienia. Powstaje też pytanie, jakie środki należy podjąć, kiedy te obowiązki są ze sobą sprzeczne?

Tego typu sytuacje, gdzie ustawodawcy krajowemu pozostawiono pewną sferę dowolności w tworzeniu pojęć i konstrukcji prawnych powinny być wykorzystywane w sposób jak najbardziej adekwatny do obowiązującego już w danym kraju prawa. Tworzenie nowych regulacji zupełnie nie wpisujących się w system danego prawa nie sprzyja zrozumiałości takiego prawa. W tym zakresie pojęcia, które w sposób pośredni wynikają z regulacji europejskich, wymagają przemyślenia i ewentualnej redefinicji.

Przedstawione powyżej wybrane zagadnienia relacji prawa polskiego i europejskiego w zakresie podstawowych pojęć prawa rolnego pozwalają sformułować kilka konkluzji.

Oceniając potrzebę redefinicji tych pojęć należy wskazać, że nie można się spodziewać przełomowych zmian, bez gruntownej reformy wspólnej polityki rolnej. Dopiero zmiany o charakterze podstawowym mogą spowodować konieczność sformułowania na nowo pojęć prawa rolnego w perspektywie europejskiej.

Obecnie należy bardzo rozważnie w procesie odesłań wprowadzać europejskie pojęcia prawa rolnego do polskiej legislacji. Ten zabieg sprzyja jednolitości i zupełności prawa, jednakże może nie zaspokoić postulatu jego jasności i zrozumiałości.

54 Tekst jednolity Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

55 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Natura 2000 a parki narodowe wybrane aspekty prawne, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody – zagadnienia ekonomiczne, społeczne i prawne, M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Struss (red.), Warszawa 2012, s. 101–116.

56 Dz. U. UE L z 1979 r. Nr 103, s. 1 z późn. zm. – zwana „dyrektywą ptasią”.

57 Dz. U. UE L z 1992 r. Nr 206, s. 7 z późn. zm. – zwana „dyrektywą siedliskową”.

Podstawowe definicje dla prawa rolnego w aspekcie europejskim w zasadzie nie istnieją. Są to definicje przyczynkowe sformułowane na potrzeby danego aktu lub potrzeby danego obszaru regulacji, jak np. przy funduszach pomocowych. Te pojęcia stają się podstawowe w aspekcie krajowym, ale także nie dla całej gałęzi prawa, a dla konkretnej dziedziny normowanych spraw.

Przed ustawodawcą polskim staje jednak zadanie, aby tak formułować krajowe przepisy prawa, żeby nie stały one w kolizji z normami prawa europejskiego. W tym zakresie nawet najbardziej uznane pojęcie krajowego prawa będzie musiało ustąpić być może kontrowersyjnemu określeniu zawartemu w regulacjach europejskich. Usunięcia tych sprzeczności wymaga nie tylko kontrola obowiązujących przepisów, ale również właściwe reagowanie w czasie na zmieniające się regulacje europejskie i dostosowywanie do nich odpowiednich aktów prawa krajowego. Nie powinny istnieć sytuacje, gdzie jeden i ten sam obszar spraw jest regulowany poprzez prawo europejskie i krajowe, które stoją ze sobą w jawnej sprzeczności.

Polski ustawodawca musi również zadbać o precyzję języka, w którym formułuje kolejne przepisy prawa, recypując rozwiązania europejskie na grunt prawa krajowego. Zastosowanie odpowiednich środków legislacyjnych pozwoli na dokonywanie wykładni prawa poprzez zastosowanie jej tradycyjnych rodzajów, bez konieczności odwoływania się do wykładni funkcjonalnej.

Na koniec należy podkreślić, że pojęcia prawa rolnego zawarte w prawie europejskim są pojęciami prawa krajowego o szczególnym znaczeniu. Nie tylko modyfikują pojęcia już istniejące, ale także, kiedy zachodzi sprzeczność pomiędzy nimi są ważniejsze i powinny być stosowane w danym obszarze regulacji.

SELECTED CONCEPTS AND STRUCTURES OF AGRICULTURAL LAW IN THE
PROSPECT OF THE EUROPEAN AGRICULTURAL LAW

Key words: legal definitions of agricultural law, agricultural law, European agricultural law

In the article chosen issues of the relation of the Polish and the European agricultural law in basic concepts were presented. They made an appraisal of the need of the redefinition of these notions. In conclusion, it was found that only changes of a basic concepts may make it necessary to formulate a new agricultural legislation in a European perspective. They pointed also at issues of sending back legal for European regulations. They also dealt with linguistic issues and interpretation of formulated notions. It was emphasized, that the concepts of agricultural legislation contained in European law are concepts national law of particular importance. They are not only modifying already existing notions, but also, when the contradiction is occurring between them they are more important and should be applied in the given area of the regulation.