Nowe horyzonty w prawie rolnym:

innowacyjność, zrównoważony rozwój i wyzwania XXI wieku

Redaktorzy naukowi
Iga Karasińska, Adam Niewiadomski



WYDAWNICTWA UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO
WUW

Nowe horyzonty w prawie rolnym:

innowacyjność, zrównoważony rozwój i wyzwania XXI wieku

Nowe horyzonty w prawie rolnym:

innowacyjność, zrównoważony rozwój i wyzwania XXI wieku

Redaktorzy naukowi
Iga Karasińska, Adam Niewiadomski

WYDAWNICTWA UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO
WUW

Redaktorzy naukowi
Iga Karasińska
Adam Niewiadomski

Recenzentki
Monika A. Król
Izabela Lipińska

Redaktorka prowadząca
Małgorzata M. Przybyszewska

Redakcja, korekta
WUW

Projekt okładki i stron tytułowych
Anna Gogolewska

Ilustracja na okładce
andyborow / shutterstosk

Skład i łamanie
Marcin Szcześniak

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Warszawski

Publikacja na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 PL (CC BY 4.0 PL) (pełna treść wzorca dostępna pod adresem: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.pl).

Iga Karasińska, ORCID 0009-0007-6250-473X, Uniwersytet Warszawski
Adam Niewiadomski, ORCID 0000-0002-0838-2686, Uniwersytet Warszawski

ISBN 978-83-235-6850-6 (druk)
ISBN 978-83-235-6851-3 (pdf online)
ISBN 978-83-235-6852-0 (e-pub)
ISBN 978-83-235-6853-7 (mobi)

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
02-678 Warszawa, ul. Smyczkowa 5/7
e-mail: wuw@uw.edu.pl
księgarnia internetowa: www.wuw.pl

Wydanie 1, Warszawa 2025

Spis treści

Od redaktorów 7

CZĘŚĆ 1.
ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ A ROLNICTWO

Iwo Buller – Sprawiedliwie, ekologicznie i produktywnie? Transformacja energetyczna w polskim rolnictwie z perspektywy sprawiedliwości energetycznej 11

Patrycja Zgardzińska – Czy gospodarka łowiecka zapewnia zrównoważony rozwój? 30

Jan Szych – Podatek od pestycydów jako środek realizacji strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 i strategii „od pola do stołu” 46

Paweł Porębny – Żywność eko, bio, organic, GMO, konwencjonalna, czyli co tak naprawdę jemy? Perspektywa rozwoju różnych form żywności w XXI wieku i uregulowań prawnych z tym związanych, w kontekście aktualnego kryzysu klimatycznego 60

CZĘŚĆ 2.
NOWOCZESNE TECHNOLOGIE
I INNOWACJE W ROLNICTWIE

Inez Brogowska – Prawne aspekty rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce . . 81

Katarzyna Dudek – Nowe technologie w rolnictwie a prawo Unii Europejskiej . . 97

Klaudia Waruszewska – Przyszłość nowych technik genomowych w rolnictwie . . 113

Klaudia Modrzejewska – O znaczeniu monitoringu pasz w rolnictwie 126

Damian Grabski – Ochrona prywatności w rolnictwie w kontekście *big data* . . 137

CZĘŚĆ 3.
BEZPIECZEŃSTWO I OCHRONA W PRAWIE ROLNYM

Robert Filipczak – Ewolucja i znaczenie regulacji BHP w polskim rolnictwie: historia, kluczowe akty i ich wpływ na bezpieczeństwo w pracy z maszynami i urządzeniami rolniczymi 151

Maria Januszczyk, Emilia Kudasik-Gil – Humanitarna ochrona zwierząt gospodarskich w praktyce orzeczniczej – wybrane problemy 162

Adrian Trojanowski – Aspekty prawne wzajemnej zmiany przeznaczenia zwierząt domowych i gospodarskich 178

Sara Kubicka – Uwarunkowania prawne i dylematy społeczne pracy wykonywanej przez dzieci w rodzinnym gospodarstwie rolnym 199

CZĘŚĆ 4.
POMIĘDZY POLSKIM ROLNICTWEM A REGULACJAMI UE

Iga Karasińska – Pojęcie siły wyższej w prawie rolnym 217

Klaudia Pryjmak – Unijny mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 w kontekście sektora rolniczego 235

Karolina Pajączek – Istotne zmiany w systemie ochrony oznaczeń geograficznych. Wzmocnienie ochrony oznaczeń geograficznych w Internecie. 248

Michał Koniecko – Jedna funkcja, wiele organów – czas na zmiany w kontroli żywności? 260

Agata Niewiadomska – Stan polskiego prawa rolnego na tle prawodawstwa rolnego Unii Europejskiej – trzydzieści lat doświadczeń 281

CZĘŚĆ 5.
WYZWANIA I PROBLEMY WSPÓŁCZESNEGO ROLNICTWA

Jakub Retyk – O potrzebie zmiany przestępstwa produkcji i wprowadzania do obrotu szkodliwej żywności 295

Bartłomiej Wiklański – Lokalne Grupy Działania jako skuteczna forma interwencji państwowej w pobudzaniu oddolnych inicjatyw proekologicznych na terenach wiejskich 315

Monika Łata – Żywność specjalnego przeznaczenia medycznego, suplement diety i lek. Glosa do wyroku TSUE z 2 marca 2023 r. w sprawie *Kwizda Pharma GmbH vs Landeshauptmann von Wien* (C-760/21) 331

Od redaktorów

Oddajemy do rąk czytelników monografię zatytułowaną „Nowe horyzonty w prawie rolnym: innowacyjność, zrównoważony rozwój i wyzwania XXI wieku". Jest ona pokłosiem dyskusji młodych naukowców oraz przedstawicieli doktryny podczas konferencji zorganizowanej na Uniwersytecie Warszawskim przez Koło Naukowe Prawa Rolnego „Ius et Terra".

Prezentowana publikacja oddaje stan zmian prawa rolnego zarówno europejskiego, jak i krajowego na koniec 2024 r. Związane jest to nie tylko z wprowadzeniem nowych regulacji Wspólnej Polityki Rolnej, lecz także z licznymi zmianami w unormowaniach krajowych i międzynarodowych. Rozdziały zostały zgrupowane w pięciu częściach: Zrównoważony rozwój a rolnictwo; Nowoczesne technologie i innowacje w rolnictwie; Bezpieczeństwo i ochrona w prawie rolnym; Pomiędzy polskim rolnictwem a regulacjami UE; Wyzwania i problemy współczesnego rolnictwa.

Mamy nadzieję, że oddana publikacja będzie ważnym głosem w dyskusji nad wyzwaniami prawa rolnego i żywnościowego w XXI w. Dziękujemy jednocześnie Autorom za udział w tej monografii i prezentację swoich poglądów w każdej z zaprezentowanych spraw.

Iga Karasińska
Adam Niewiadomski

CZĘŚĆ 1.

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ A ROLNICTWO

Iwo Buller
Uniwersytet Warszawski
e-mail: i.buller@student.uw.edu.pl
ORCID: 0009-0006-8156-8256

Sprawiedliwie, ekologicznie i produktywnie? Transformacja energetyczna w polskim rolnictwie z perspektywy sprawiedliwości energetycznej

1. Wstęp

O tym, jak silna więź wiąże rolnictwo z sektorem energetycznym, świadczy dobitnie fakt, iż jednym z dziewięciu celów szczegółowych Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej pozostaje „przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, w tym poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych i zwiększenie sekwestracji węgla, a także **promowanie zrównoważonej energii** [podkreślenie – I.B.]"[1]. Relacja ta znajduje odzwierciedlenie również w dokumentach krajowych, w szczególności w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, który wśród potrzeb polskiego rolnictwa, na jakie musi odpowiedzieć polityka państwa, wymienia m.in.: ograniczanie emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa, rozwój zrównoważonej energii w oparciu o nieżywnościowe zastosowania biomasy rolniczej i leśnej, czy wykorzystanie i rozwijanie alternatywnych możliwości produkcji energii[2]. Styczność pomiędzy energią a rolnictwem odnotowują także Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030, podkreślająca konieczność silniejszego włączenia sektora rolno-spożywczego w rozwój niskoemisyjnej gospodarki (w tym

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. UE L z 2021 r. nr 435, s. 1, ze zm.).

[2] Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, s. 148.

m.in. poprzez większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii)[3], oraz Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030[4].

Fala protestów rolników, jaka przeszła przez Europę (w tym również Polskę) na przełomie 2023 i 2024 r., dowodzi, iż proces transformacji energetycznej w rolnictwie nadal niesie ze sobą poważne wyzwania społeczne. Przywódcy rolników wyrażają przekonanie, że głos tej grupy społecznej nie jest słuchany w procesie legislacyjnym[5], a przedstawiane przez unijnych i państwowych decydentów propozycje rozwiązań faworyzują wielkie podmioty kosztem średnich i drobnych wytwórców rolnych[6]. Protestujący domagali się rozwiązań systemowych, zwracając się w szczególności przeciw unijnym regulacjom środowiskowym zawartym w zmianach dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej oraz w Europejskim Zielonym Ładzie, w tym przewidując doprowadzenie przez tę legislację do wzrostu cen energii[7].

Sektor rolniczy, powiązany równocześnie z bezpieczeństwem żywnościowym oraz bezpieczeństwem energetycznym, pozostaje w sposób szczególny wystawiony na interwencję państwa[8]. Kontrowersje narastające wokół transformacji energetycznej w rolnictwie dowodzą, że sukces tego procesu zależy od realizacji zarówno przez legislację, jak i bieżącą politykę zasady sprawiedliwości, uwzględniającej dobro wszystkich zaangażowanych stron i podmiotów. Naprzeciw tej potrzebie wychodzi teoria sprawiedliwości energetycznej[9].

Celem niniejszej pracy jest odpowiedź na pytanie, czy teoria sprawiedliwości energetycznej może stanowić właściwe narzędzie badania transformacji energetycznej w polskim rolnictwie. Aby to wykazać, zostanie ona zastosowana do zdiagnozowania zagrożeń dla sprawiedliwej transformacji energetycznej, a także do przedstawienia propozycji remediów odpowiadających na te zagrożenia.

---

[3] Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030".

[4] Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030.

[5] A. Matthews, *Farmer Protests and the 2024 European Parliament Elections*, „Intereconomics" 2024, t. 59, nr 2, s. 84.

[6] P. Andrés, *Europe's farmers revel in affection despite Green Deal clash*, https://www.politico.eu/article/farmers-green-deal-maastricht-debate-agriculture/ (dostęp: 28.06.2024 r.).

[7] A. Lewandowska, *Rolnicy nie chcą jałmużny, tylko rozwiązań systemowych! „Za kilka srebrników chcą zamknąć usta rolnikom"*, https://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci/rolnicy-nie-chca-jalmuzny-tylko-rozwiazan-systemowych-za-kilka-srebrnikow-chca-zamknac-usta-rolnikom-2504153 (dostęp: 28.06.2024 r.).

[8] Y. Wang, J. Cao, *Empowering rural development: the socioeconomic impact of energy transition and sustainable agriculture*, „Economic Change and Restructuring" 2024, t. 57, nr 83, s. 1–20.

[9] M. Taylor, *The Power of Energy Justice for Rural Communities*, (w:) R.J. Heffron, L. de Fontenelle (red.), *The Power of Energy Justice & the Social Contract*, 2024, s. 130–131.

W tym celu zostaną poddane ocenie zagrożenia wymienione w analizie SWOT wykonanej na rzecz Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 i dotyczącej realizacji celu przyczyniania się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, w tym poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych i zwiększenie sekwestracji dwutlenku węgla, a także promowanie zrównoważonej energii, jednego z dziewięciu celów szczegółowych Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej[10] (dalej: analiza SWOT). Dodatkowo uwzględnione zostaną wybrane zagrożenia wymieniane w literaturze przez badaczy sektorów energetycznego i rolnego.

Analiza wyróżnionych zagrożeń zostanie przeprowadzona z perspektywy trzech podstawowych zasad sprawiedliwości energetycznej: sprawiedliwości dystrybutywnej, sprawiedliwości uznania oraz sprawiedliwości proceduralnej. Następnie zostaną zaproponowane możliwe rozwiązania wypływające z założeń teorii sprawiedliwości energetycznej.

2. Teoria sprawiedliwości energetycznej

Koncepcja sprawiedliwości energetycznej (*Energy Justice*) po raz pierwszy pojawiła się w literaturze naukowej w 2010 r.[11], choć już wcześniej termin ten był wykorzystywany przez organizacje pozarządowe[12]. Teoria zaczęła jednak zdobywać popularność dopiero dzięki artykułom opublikowanym w 2012 i 2013 r.[13]. Z czasem zyskiwała rosnącą atrakcyjność wśród badaczy (w samym 2023 r. opublikowano 305 poświęconych jej artykułów[14]). W ostatnich latach podstawowe wartości sprawiedliwości energetycznej zostały wprowadzone do dokumentów urzędowych w Stanach Zjednoczonych, Kolumbii i Republice Południowej Afryki[15]. Teoria znalazła też swoje odbicie w Europejskim Zielonym Ładzie w ramach wezwania do „sprawiedliwej transformacji energetycznej"[16].

---

[10] Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Załącznik nr 2. Analiza SWOT Cel 4 Przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, w tym poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych i zwiększenie sekwestracji dwutlenku węgla, a także promowanie zrównoważonej energii, s. 1–2.

[11] L. Guruswamy, *Energy Justice and Sustainable Development*, „Colorado Journal of International Environmental Law and Policy" 2010, nr 21, t. 231, s. 231–275.

[12] R.J. Heffron, D. McCauley, *The concept of energy justice across the disciplines*, „Energy Policy" 2017, nr 105, s. 658–667.

[13] *Ibidem*; R.J. Heffron, M.M. Sokołowski, *Resolving energy policy failure: Introducing energy justice as the solution to achieve a just transition*, „Energy Policy" 2024, nr 187, s. 3.

[14] R.J. Heffron, M.M. Sokołowski, *Resolving...*, s. 3–4.

[15] *Ibidem*.

[16] L. Kaschny, *Energy Justice and the Principles of Article 194(1) TFEU Governing EU Energy Policy*, „Transnational Environmental Law" 2023, t. 12, nr 2, s. 270–271.

Raphael Heffron ujął rolę sprawiedliwości energetycznej jako „centralnego *raison d'être*" dla sektora energetycznego[17]. Sprawiedliwość energetyczna może być rozumiana jako narzędzie koncepcyjne dla perspektywy filozoficznej i etycznej; narzędzie analityczne dla badaczy energetyki uwzględniających relacje pomiędzy sektorem energetycznym a wartościami; a także narzędzie decyzyjne (*decision-making tool*) wspierające rządzących oraz producentów i konsumentów energii w podejmowaniu odpowiedzialnych wyborów[18]. Jej docelowym punktem jest system energetyczny, który sprawiedliwie rozdziela zarówno korzyści, jak i koszty usług energetycznych, a także w którym obowiązują sprawiedliwe procedury, strony zainteresowane zaś mają pełny dostęp do informacji oraz uczestniczą w procesach decyzyjnych[19].

Podstawowym składnikiem teorii sprawiedliwości energetycznej jest „triumwirat zasad" (*triumvirate of tenets*)[20]. Składają się nań następujące elementy:

- **sprawiedliwość dystrybutywna** – dotyczy podstawowej identyfikacji problemów w sektorze energetycznym, odpowiada na pytanie, co musi ulec zmianie[21]. W kontekście transformacji energetycznej obejmuje ona przede wszystkim zagadnienie sprawiedliwego rozdziału zysków i strat pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi podmiotami[22];
- **sprawiedliwość uznania** – pojęcie wywodzące się z filozofii Nancy Fraser i Axela Honnetha[23], rozumiane jako prawo jednostek, grup i innych podmiotów do sprawiedliwej reprezentacji, wolności od gróźb fizycznych oraz do kompletnych i równych praw politycznych[24]. Oznacza uznanie praw poszczególnych grup wyróżniających się ze względu na kontekst społeczny czy kulturowy[25], w szczególności społeczności lokalnych i rdzennych[26]. Do naruszenia sprawiedliwości uznania może dochodzić na gruncie prawnym, a także np. przez porządek kulturowy[27];

---

[17] R.J. Heffron, *Applying energy justice into the energy transition*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews" 2022, nr 156, s. 2.

[18] B.K. Sovacool, M.H. Dworkin, *Energy justice: Conceptual insights and practical applications*, „Applied Energy" 2015, nr 142, s. 435–441.

[19] *Ibidem*, s. 436–437.

[20] D.A. McCauley, R.J. Heffron, H. Stephan, K. Jenkins, *Advancing energy justice: the triumvirate of tenets*, „International Energy Law Review" 2013, nr 3, t. 32, s. 107–110.

[21] R.J. Heffron, *Energy justice – the triumvirate of tenets revisited and revised*, „Journal of Energy & Natural Resources Law" 2023, nr 2, t. 42, s. 3.

[22] B.K. Sovacool, M.H. Dworkin, *Energy...*, s. 437.

[23] N. van Uffelen, *Revisiting recognition in energy justice*, „Energy Research & Social Science" 2022, t. 92, s. 1.

[24] D.A. McCauley, R.J. Heffron, H. Stephan, K. Jenkins, *Advancing...*, s. 108.

[25] *Ibidem*.

[26] R.J. Heffron, *Applying...*, s. 2.

[27] N. van Uffelen, *Revisiting...*, s. 7.

- **sprawiedliwość proceduralna** – skupia się na zapewnieniu sprawiedliwych procedur, umożliwiających udział w nich wszystkim zainteresowanym stronom w sposób pozbawiony dyskryminacji. Odpowiada na pytanie, czy procedura prawna zapewnia dostęp do sprawiedliwości[28]. Składa się na nią prawo do dostępu do informacji, prawo do istotnej partycypacji w procesie podejmowania decyzji, brak stronniczości po stronie decydentów oraz prawo do dochodzenia roszczeń w ramach procedury prawnej[29].

Jakkolwiek w późniejszych badaniach triumwirat został poszerzony o dwie dodatkowe zasady: sprawiedliwość kosmopolityczną (*cosmopolitan justice*) oraz sprawiedliwość naprawczą (*restorative justice*)[30], a także o alternatywny model dziesięciu reguł (*principles*) sprawiedliwości energetycznej[31], to te trzy podstawowe zasady pozostają akceptowane przez wielu badaczy sprawiedliwości energetycznej jako najczęściej używane i stosowane ramy koncepcyjne w badaniach nad tą teorią[32].

Jak podkreślają niektórzy badacze, kolejność, w jakiej rozpatrujemy zasady, nie jest pozbawiona znaczenia. W razie zetknięcia się z niesprawiedliwością, jej analiza powinna przebiegać według następującego wzoru: 1) określenie problemu – dystrybucja; 2) określenie, kogo problem dotyczy – uznanie; oraz 3) określenie sposobu zażegnania problemu – procedura[33]. Taki też porządek zostanie przyjęty w niniejszym artykule.

3. Zagrożenia

W analizie SWOT wymienia się dziesięć specyficznych dla polskiego rolnictwa słabych stron i zagrożeń dla wypełnienia tego celu[34]. Sześć z nich można uznać za pośrednio lub bezpośrednio powiązane z sektorem energetycznym. Dalsze wybrane zagrożenia można wyróżnić na podstawie literatury przedmiotu.

---

[28] R.J. Heffron, *Applying...*, s. 2.

[29] B.K. Sovacool, M.H. Dworkin, *Energy...*, s. 437.

[30] R.J. Heffron, *Energy...*, s. 2–3.

[31] B.K. Sovacool, M.H. Dworkin, *Energy...*, s. 439–440.

[32] M. Lacey-Barnacle, *Residents Against Dirty Energy: using energy justice to understand the role of local activism in shaping low-carbon transitions*, „Local Environment" 2022, t. 27, nr 8, s. 947.

[33] K. Jenkins, D.A. McCauley, R.J. Heffron, H. Stephan, R. Rehner, *Energy justice: A conceptual review*, „Energy Research & Social Science" 2016, nr 11, s. 180.

[34] Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Załącznik nr 2..., s. 1–2.

3.1. Zagrożenia z perspektywy sprawiedliwości dystrybutywnej

Transformacja w kierunku bardziej ekologicznego systemu produkcji energii niekoniecznie przekłada się na sprawiedliwość tego systemu. Jak zauważają Eisen i Welton, jeżeli transformacja energetyczna jest finansowana przede wszystkim przez biednych, a jej główny efekt to niższe rachunki za prąd dla bogatych – zmiana w systemie energetycznym jedynie pogłębia nierówności[35].

To podstawowe zagrożenie dotyczy również polskiego rolnictwa.

Nie ulega wątpliwości, że fundamentalnym zadaniem systemu energetycznego w zakresie dystrybucji jest zapewnienie konsumentom dostępu do energii[36]. Niestety obszary wiejskie nadal zmagają się z przerwami w dostawach prądu, wyraźnie częstszymi niż w przypadku miast[37]. Równolegle jednak zapotrzebowanie na energię w polskim rolnictwie cały czas rośnie[38]. Jak podkreślają autorzy analizy SWOT, wywołany transformacją energetyczną wzrost cen paliw i energii, połączony ze wzrostem kosztów transakcyjnych, może doprowadzić do zwiększenia skali i koncentracji produkcji, a w konsekwencji – do eliminacji małych i średnich gospodarstw[39]. Wzrost kosztów produkcji rolnej prowadzi do obniżenia konkurencyjności mniejszych gospodarstw na rynku[40]. W rezultacie można zaobserwować w polskim rolnictwie rosnącą polaryzację pod względem wielkości ekonomicznej poszczególnych gospodarstw rolnych, wywołaną coraz większą koncentracją produkcji w gospodarstwach o większej sile ekonomicznej[41].

Zagadnienie rozkładu korzyści i kosztów może sięgać jeszcze bardziej podstawowego poziomu, a mianowicie problemu dystrybucji ziemi. Wzrost kosztów produkcji rolnej wzmacnia konkurencję o ziemię rolną[42]. Pojawia się ona m.in. ze strony instalacji energetycznych. Dynamiczny rozwój odnawialnych źródeł energii, w szczególności paneli słonecznych, prowadzi do zaostrzania konfliktu pomiędzy wykorzystaniem ziemi do celów produkcji rolnej a produkcją energii[43]. Tereny rolnicze, jako już oczyszczone i zazwyczaj

---

[35] J.B. Eisen, S. Welton, *Clean Energy Justice: Charting an Emerging Agenda*, „Harvard Environmental Law Review" 2019, t. 43, nr 307, s. 309–310.

[36] M. Taylor, *The Power...*, s. 133.

[37] Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Załącznik nr 2..., s. 13.

[38] *Ibidem*.

[39] *Ibidem*, s. 2.

[40] *Ibidem*, s. 35.

[41] *Ibidem*, s. 32.

[42] *Ibidem*, s. 36.

[43] S. Moore, H. Graff, C. Ouellet, S. Leslie, D. Olweean, *Can we have clean energy and grow our crops too? Solar siting on agricultural land in the United States*, „Energy Research & Social Science" 2022, t. 91, s. 1–16.

położone w pobliżu istniejących sieci dystrybucji energii, stają się idealnymi celami dla rozwoju farm fotowoltaicznych[44]. Analogiczna sytuacja zachodzi w przypadku konfliktu pomiędzy uprawą ziemi dla celów spożywczych oraz uprawą na rzecz produkcji energii z biomasy[45].

Sprawiedliwe rozstrzygnięcie tych konfliktów wymaga zbalansowania interesów wszystkich zainteresowanych podmiotów. To zaś płynnie prowadzi do zagadnienia sprawiedliwości uznania.

3.2. Zagrożenia z perspektywy sprawiedliwości uznania

Jak podkreśla się w literaturze, zasady ochrony środowiska określone we Wspólnej Polityce Rolnej muszą pozostawać w odpowiedniej relacji z ochroną praw podmiotowych rolnika, w tym zwłaszcza własności nieruchomości rolnych. Wynikające z tych przepisów normy mogą stać się skuteczne jedynie wtedy, gdy uzyskają akceptację rolników przez ich zastosowanie[46]. Podkreśla to znaczenie zasady sprawiedliwości uznania.

3.2.1. Koncentracja produkcji

Analiza z perspektywy sprawiedliwości uznania w pierwszej kolejności jeszcze mocniej podkreśla wymienione już zagrożenie koncentracji produkcji rolnej oraz eliminacji średnich i drobnych gospodarstw. Proces ten stanowi tym istotniejsze niebezpieczeństwo, iż możliwość sprawniejszego zarządzania sektorem rolnym, w tym również w zakresie transformacji energetycznej, będzie pokusą dla ustawodawcy oraz organów państwowych, aby nie tylko nie hamować, ale wręcz przyśpieszać taki bieg wypadków.

Dowodem na to są fragmenty analizy SWOT, wskazujące jako jedną ze słabości polskiego rolnictwa rozdrobnienie gospodarstw rolnych i ich niedostateczne zaplecze kapitałowe, ograniczające działania strukturalne, w tym efektywną realizację wsparcia systemowego i programowego, a także wdrażanie nowych technologii, do skali regionalnej lub miejscowej[47]. Zdaniem autorów analizy, cechująca małe gospodarstwa zmienność profilu i warunków produkcji utrudnia opracowanie i wdrożenie kompleksowych rozwiązań. Dodatkową przeszkodę stanowi nierównomierne rozłożenie

[44] M. Taylor, *Planning the Energy Transition: A Comparative Examination of Large Scale Solar Energy Siting on Agricultural Land in Australia*, „Utrecht Law Review" 2022, t. 18, nr 2, s. 71.

[45] A. Muscat, E.M. de Olde, I.J.M. de Boer, R. Ripoll-Bosch, *The battle for biomass: A systematic review of food-feed-fuel competition*, „Global Food Security" 2020, nr 25, s. 1–11.

[46] A. Niewiadomski, *Prośrodowiskowe determinanty polskiej i europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, t. 26, nr 1, s. 282.

[47] Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Załącznik nr 2..., s. 1.

zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego na terenie kraju, utrudniające proces wykorzystywania biomasy na rzecz odnawialnych źródeł energii. Nie wyczerpuje to listy wad płynących z rozdrobnienia: mała skala produkcji ogranicza efekt nakładów środowiskowych, a mniej dochodowe gospodarstwa i przetwórnie nie podejmują ryzyka zmian organizacyjno-technologicznych na rzecz klimatu i środowiska[48]. Podsumowując, według omawianej analizy, rozdrobnienie gospodarstw rolnych stanowi znaczącą przeszkodę dla efektywnego gospodarowania środowiskiem na poziomie krajowym i regionalnym, a także ogranicza produktywność, innowacyjność i zdolność do zmian organizacyjnych[49].

Wszystkie te wady prowadzą niektórych badaczy do wniosku, że nie tylko w Polsce, lecz także w całej Unii Europejskiej proces konsolidacji własności gospodarstw rolnych jest nieuchronny[50].

Nie można jednak pomijać istotnych korzyści, jakie niesie ze sobą silna pozycja małych i średnich gospodarstw. Jak podkreślają autorzy analizy SWOT, gospodarstwa rodzinne stwarzają duże możliwości integracji działań w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Trwały, rodzinny charakter tych gospodarstw uodparnia je na wahania koniunktury rynkowej, a przez to utrwala korzystne efekty środowiskowe i klimatyczne[51]. W połączeniu z rozwojem odnawialnych źródeł energii taka struktura własności może wspierać budowę rozproszonego systemu energetycznego opartego na prosumentach indywidualnych i zbiorowych, co przyczyni się do poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich, a także bezpieczeństwa energetycznego kraju[52]. Taki proces wpisywać się również będzie w model decentralizacji systemu energetycznego w ramach transformacji energetycznej[53].

Wydaje się zatem, iż szeroka dystrybucja własności gospodarstw rolnych przynosi z perspektywy energetycznej znaczące korzyści. Zauważana zaś przez autorów analizy SWOT, wynikająca z tej dystrybucji konieczność dostosowania ewentualnych działań oraz indywidualizacji analiz możliwości do specyfiki regionalnej, miejscowej czy poszczególnych siedlisk[54] stanowi właściwie skróconą definicję sprawiedliwości uznania, a zatem musi zostać uznana za konieczny koszt sprawiedliwej transformacji energetycznej.

---

[48] *Ibidem*, s. 24–25.

[49] *Ibidem*, s. 36.

[50] A. Matthews, *Farmer...*, s. 84.

[51] Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Załącznik nr 2..., s. 32.

[52] *Ibidem*, s. 33.

[53] P. Mikusek, M.M. Sokołowski, *To solve a problem, it must first be named: a register of regulatory barriers to energy communities*, (w:) A. Suchoń, T. Marzec (red.), *Energy cooperatives in selected countries of the world. Legal and economic aspects*, Poznań 2023, s. 35.

[54] Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Załącznik nr 2..., s. 25.

3.2.2. Konflikt o wykorzystanie ziemi

Sprawiedliwość uznania jest ważną perspektywą również w kwestii rozwiązywania wspomnianych konfliktów o wykorzystanie gruntów rolnych do uprawy albo do produkcji energii. Przykładowo, jakkolwiek przeznaczanie urodzajnych gruntów pod farmy fotowoltaiczne albo instalacje wiatrowe może z punktu widzenia jednostkowego interesu gwarantować wyższe zyski niż uprawa roli, to takie działanie jednocześnie tworzy ryzyko sprzeczności z dobrem wspólnym, a także dobrem lokalnej społeczności[55], np. w postaci pogorszenia jakości gleby[56].

3.2.3. NIMBY

Brak uwzględnienia w polityce energetycznej interesów i specyfiki właściwych dla wszystkich zainteresowanych może wywoływać tzw. efekt NIMBY (ang. *Not In My Back Yard* – „nie na moim podwórku"). Może on występować zarówno w znaczeniu węższym, jako czysto partykularny sprzeciw jednostki wobec budowy instalacji energetycznych w jej sąsiedztwie, przy jednoczesnym poparciu dla takich instalacji w ogóle, jak i w znaczeniu szerszym, jako opór jednostek, grup czy całych lokalnych społeczności wynikający z różnych przesłanek (np. przeciw wykorzystywaniu określonej technologii, przeciw kształtowi planowanego procesu czy też przeciw określonym aspektom projektu)[57]. Problem ten jest zauważalny również w Polsce[58].

Można wymienić różne przykłady potencjalnych przyczyn lokalnego sprzeciwu wobec rozwijania infrastruktury odnawialnych źródeł energii. W przypadku elektrowni wiatrowych zwraca się uwagę na niebezpieczeństwo, jakie stanowią one dla ptaków czy nietoperzy, hałas czy też obawy o wpływ tych instalacji na zdrowie i jakość snu[59]. Jak już wspomniano,

---

[55] S. Moore, H. Graff, C. Ouellet, S. Leslie, D. Olweean, *Can...*, s. 1–2.

[56] Q. Lambert, A. Bischoff, S. Cueff, A. Cluchier, R. Gros, *Effects of solar park construction and solar panels on soil quality*, *microclimate*, *CO2 fluxes*, *and vegetation under a Mediterranean climate*, „Land Degradation and Development" 2021, nr 32, s. 5190–5202.

[57] D. van der Horst, *NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies*, „Energy Policy" 2007, nr 35, s. 2706; w literaturze pojawia się jednak również pogląd uznający termin „NIMBY" za przestarzały i nieadekwatny do zróżnicowanych źródeł sprzeciwu wobec inwestycji energetycznych; zob. H.I. Hussein, *Land for Clean Energy Projects: For Community Energy*, (w:) R.J. Heffron, L. de Fontenelle (red.), *The Power of Energy Justice & the Social Contract*, 2024, s. 115.

[58] „Podobnymi mankamentami obłożone jest poszanowanie energii i wykorzystania OZE, w szczególności biogazowni rolniczych wpływających na redukcję emisji gazów cieplarnianych, gdzie oprócz ww. aspektów dodatkowo dochodzą protesty okolicznych mieszkańców (...)", Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Załącznik nr 2..., s. 26.

[59] J. Frankowski, *Transformacja energetyczna w polskiej gminie. Skutki polityki lokalnej opartej o odnawialne źródła energii na przykładzie Kisielic*, „Prace Geograficzne" 2017, z. 149, s. 18.

zarówno farmy wiatrowe, jak i instalacje fotowoltaiczne budzą sprzeciw ze względu na wyłączenie przez ich budowę znacznych obszarów gruntów z produkcji rolnej, a także ryzyko obniżenia jakości gleby, w szczególności w procesie ich budowy[60]. W odniesieniu do biogazowni czynnikiem obniżającym akceptację może być obawa przed wybuchem czy emitowaniem fetoru[61].

Odnawialne źródła energii budzą również wątpliwości natury estetycznej. Negatywny odbiór efektu wizualnego stał u podstaw braku akceptacji dla instalacji wiatrowych już u początków rozwoju tej technologii[62]. Obecność infrastruktury wiatrakowej czy fotowoltaicznej odbierana jest jako naruszenie i industrializacja naturalnego krajobrazu wiejskiego, postrzeganego jako naturalny, czysty i wolny od technologii[63]. Takie pobudki sprzeciwu wobec instalacji energetycznych dostrzegane są w szczególności wśród mieszkańców wsi nie parających się działalnością rolniczą, często emigrujących z miast właśnie z zamiarem życia na łonie natury[64].

3.3. Zagrożenia z perspektywy sprawiedliwości proceduralnej

Autorzy analizy SWOT podkreślają, iż pierwszoplanową rolę w bezpieczeństwie żywnościowym pełnią regulacje prawne oraz sprawne zarządzanie polityką rolną, a jako negatywne zjawisko należy ocenić występowanie zarówno obszarów i aspektów niedoregulowanych, jak i przeregulowanych[65]. Uwagę tę można odnieść również do transformacji energetycznej oraz bezpieczeństwa energetycznego w rolnictwie.

Wśród zagrożeń dla sprawiedliwości proceduralnej należy wymienić nadmierne skomplikowanie regulacji dotyczących sektora energetycznego i transformacji energetycznej w rolnictwie. Ponadto nie brakuje w tej dziedzinie również luk prawnych oraz zaniedbań w zakresie strategii i rozwiązań systemowych. Niedostateczny wydaje się również poziom partycypacji różnych stron w procesie podejmowania decyzji, w szczególności na szczeblu unijnym.

---

[60] D. Ketzer, *Land Use Conflicts between Agriculture and Energy Production Systems Approaches to Allocate Potentials for Bioenergy and Agrophotovoltaics*, Sztokholm 2020, s. 7; G. Wiklent, M. Kistowski, *Wpływ przedsięwzięć elektroenergetycznych na wybrane elementy środowiska przyrodniczego i krajobraz gminy Pelplin*, „Problemy Ekologii Krajobrazu" 2013, nr 35, s. 31.

[61] J. Frankowski, *Transformacja...*, s. 18.

[62] M. Wolsink, *Co-production in distributed generation: renewable energy and creating space for fitting infrastructure within landscapes*, „Landscape Research" 2018, t. 43, nr 4, s. 552.

[63] *Ibidem*, s. 551.

[64] S. Moore, H. Graff, C. Ouellet, S. Leslie, D. Olweean, *Can...*, s. 2–3.

[65] Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Załącznik nr 2..., s. 36.

Problem inflacji prawa nie jest w polskim prawie rolnym zjawiskiem nowym[66]. Podobnie jak w innych gałęziach prawnych, pogłębia ono nieufność obywateli wobec organów państwa i obniża akceptację wobec nowych rozwiązań prawnych. Jest to problem tym bardziej dotkliwy, że nie dotyczy on wyłącznie legislacji krajowej, ale także aktów wydawanych przez Unię Europejską[67]. Niesatysfakcjonujący wydaje się również zakres partycypacji zainteresowanych podmiotów w procesie legislacyjnym, w szczególności na szczeblu unijnym[68].

Bariery regulacyjne i duża zmienność przepisów prawa są wymieniane jako główne przeszkody dla działalności przedsiębiorców rolnych[69]. Przykładem, dotykającym zagadnień energetycznych, może być negatywny wpływ niejasności i skomplikowania regulacji prawnych na rozwój spółdzielni energetycznych. Jako podstawowe bariery prawne hamujące ekspansję tej formy działalności wymienia się ograniczenia terytorialne (dopuszczalność działalności spółdzielni energetycznej wyłącznie na obszarze gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich lub na obszarze maksymalnie trzech tego rodzaju gmin bezpośrednio sąsiadujących ze sobą) oraz ograniczenie możliwości wykorzystywania wyprodukowanej energii jedynie do zaspokajania potrzeb własnych spółdzielni i jej członków[70]. Omawiane przepisy są przez to oceniane jako skutecznie zniechęcające do zakładania spółdzielni energetycznych[71]. Podobnym przykładem są regulacje podatkowe, zniechęcające do zakładania instalacji biogazowych[72].

Jednocześnie jednak można wskazać na zjawisko przeciwne, a mianowicie występowanie luk prawnych i braków regulacji. Choć odmiennej natury, problem ten potrafi być równie szkodliwy dla sprawiedliwej transformacji energetycznej. Dotyczy to na przykład agrowoltaiki. W polskim systemie prawnym nadal nie występuje definicja legalna agrowoltaiki. Choć domniemywa się, że jej instalacja jest zgodna z prawem, brak regulacji pozostaje przeszkodą,

---

[66] Por. R. Budzinowski, *Zagadnienia funkcjonalności prawa rolnego: między europeizacją a lokalnością*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2014, t. 76, z. 2, s. 254.

[67] I. Nurzyńska, *Uwarunkowania instytucjonalne rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo" 2013, nr 3, s. 123.

[68] A. Kavrakova, *Participation of European citizens in the EU legislative procedure*, „ERA Forum" 2021, t. 22, nr 2, s. 295–310.

[69] I. Nurzyńska, *Uwarunkowania...*, s. 125.

[70] A. Suchoń, *The contribution of different types of cooperatives to the production and use of renewable energy in Poland – selected legal issues*, (w:) A. Suchoń, T. Marzec (red.), *Energy cooperatives in selected countries of the world. Legal and economic aspects*, Poznań 2023, s. 227.

[71] T. Marzec, *Legal determinants of energy cooperatives' development in Poland*, (w:) A. Suchoń, T. Marzec (red.), *Energy cooperatives in selected countries of the world. Legal and economic aspects*, Poznań 2023, s. 172.

[72] A. Suchoń, *The contribution...*, s. 211.

w szczególności w przypadku zamiaru zamontowania takich urządzeń przez przedsiębiorców w celu pozyskiwania energii elektrycznej na sprzedaż[73].

Problem niedoskonałości regulacji prawnych dostrzegają również autorzy analizy SWOT. W szczególności zwracają uwagę na braki w zakresie rozwiązań systemowych, stabilizujących charakter i opłacalność produkcji, wyznaczających cele środowiskowe, społeczne itp.[74]. Oprócz wad prawnych wymieniają również ułomności w podbudowie systemowej, a także w realizacji polityki rolnej i energetycznej, w tym takie mankamenty, jak brak strategii i planów operacyjnych, a także niejednorodność systemów finansowania w programach wsparcia oraz ich niedostateczna kompatybilność w stosunku do potrzeb i możliwości na poziomie regionalnym[75].

4. Propozycje rozwiązań

W poprzedniej części zaprezentowano możliwości teorii sprawiedliwości energetycznej w zakresie badania i wyróżniania zagrożeń dla sprawiedliwej transformacji energetycznej. Postrzeganie jednak sprawiedliwości energetycznej wyłącznie jako narzędzia krytycznego stanowiłoby nieuzasadniony redukcjonizm. Choć bowiem sprawiedliwość energetyczna opisuje empiryczną rzeczywistość, to jednocześnie jest koncepcją „transformatywną", a więc pozostaje ukierunkowana na zmianę tej rzeczywistości[76]. Może być zatem wykorzystywana również jako narzędzie dla poszukiwania rozwiązań i odpowiedzi wobec wcześniej wyróżnionych zagrożeń i wyzwań. Możliwości te zostaną przedstawione w tej części na przykładzie agrowoltaiki oraz spółdzielni energetycznych.

4.1. Agrowoltaika

Mianem agrowoltaiki (czy też agrofotowoltaiki) określa się technologię, w której panele agrofotowoltaiczne są stawiane na specjalnych konstrukcjach, ponad uprawami. Taka konstrukcja nie tylko umożliwia produkcję energii, bez odbierania możliwości jednoczesnego prowadzenia upraw na tym samym

[73] M. Bukowski, J. Majewski, A. Sobolewska, E. Stawicka, A. Suchoń, *Wybrane ekonomiczne i prawne aspekty wytwarzania energii z instalacji fotowoltaicznych w gospodarstwach rolnych województwa mazowieckiego*, Warszawa 2022, s. 49–51; A. Suchoń, *The contribution...*, s. 210.

[74] Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Załącznik nr 2..., s. 36.

[75] *Ibidem*, s. 27.

[76] J. Osička, K. Szulecki, K.E.H. Jenkins, *Energy justice and energy democracy: Separated twins, rival concepts or just buzzwords?*, „Energy Research & Social Science" 2023, t. 104, s. 2.

gruncie, ale ponadto tworzy swoiste zadaszenie chroniące rośliny przed nadmiernym wiatrem, deszczem, gradem czy upałami. W ten sposób instalacje agrowoltaiczne nie tylko umożliwiają produkcję energii wykorzystywanej w gospodarstwie rolnym, lecz także wpływają pozytywnie na produkcję rolną[77].

Dzięki technologii niewykluczającej uprawy ziemi, a także unikającej niszczenia gleby, agrowoltaika wydaje się właściwą odpowiedzią na konflikt o wykorzystywanie ziemi pomiędzy produkcją rolną a produkcją energii[78].

Teoria sprawiedliwości energetycznej dostarcza model koncepcyjny dla rozwoju agrowoltaiki. Wymaga on odpowiedzi na pytania, kto zyskuje na instalacjach agrowoltaicznych, w szczególności w kontekście polityki finansowego wspierania rozwoju takich instalacji (sprawiedliwość dystrybutywna); w jaki sposób uzyskać akceptację lokalnych społeczności dla obecnych i przyszłych inicjatyw agrowoltaicznych (sprawiedliwość uznania) oraz jakie mechanizmy prawne powinny zostać wdrożone, aby zachęcać do prowadzenia działalności agrowoltaicznej (sprawiedliwość proceduralna)[79]. Jak już wspomniano, w Polsce najbardziej palącą potrzebą wydaje się zdefiniowanie agrowoltaiki na gruncie przepisów prawa.

4.2. Spółdzielczość energetyczna

W ostatnim czasie spółdzielczy model działalności gospodarczej budzi coraz większe zainteresowanie, o czym świadczy ogłoszenie przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych roku 2025 Międzynarodowym Rokiem Spółdzielczości[80]. Historia spółdzielni energetycznych u swoich korzeni wiąże się z rolnictwem. W wielu krajach pierwsze spółdzielnie tego typu powstawały na początku XX w. właśnie na obszarach wiejskich, do których nie doprowadzano infrastruktury elektrycznej, uznając to za niedostatecznie opłacalne[81].

---

[77] M. Bukowski, J. Majewski, A. Sobolewska, E. Stawicka, A. Suchoń, *Wybrane...*, s. 49.

[78] A. Ghosh, *Nexus between agriculture and photovoltaics (agrivoltaics, agriphotovoltaics) for sustainable development goal: A review*, „Solar Energy" 2023, t. 266, s. 1.

[79] M. Taylor, J. Pettit, T. Sekiyama, M.M. Sokołowski, *Justice-driven agrivoltaics: Facilitating agrivoltaics embedded in energy justice*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews" 2023, t. 188, s. 5–8.

[80] https://www.un.org/en/desa/cooperatives-launch-2025-international-year (dostęp: 28.06. 2024 r.).

[81] Por. A. Wieg, *The role of energy cooperatives in the German energy transition*, (w:) A. Suchoń, T. Marzec (red.), *Energy cooperatives in selected countries of the world. Legal and economic aspects*, Poznań 2023, s. 98; I.L. de Matos, *Energy Cooperatives in Brazil*, (w:) A. Suchoń, T. Marzec (red.), *Energy cooperatives in selected countries of the world. Legal and economic aspects*, Poznań 2023, s. 241.

W Polsce definicja prawna spółdzielni energetycznej pojawiła się w 2016 r. Obecnie funkcjonowanie spółdzielni tego typu reguluje ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii[82]. Zgodnie z brzmieniem przepisów przedmiotem działalności spółdzielni energetycznej jest wytwarzanie energii elektrycznej lub biogazu, lub ciepła, w instalacjach odnawialnego źródła energii, i równoważenie zapotrzebowania energii elektrycznej lub biogazu, lub ciepła, wyłącznie na potrzeby własne spółdzielni energetycznej i jej członków[83]. Wyłączenie możliwości rejestracji spółdzielni energetycznej w gminach miejskich świadczy o skierowaniu tego modelu działalności przez ustawodawcę przede wszystkim do wspólnot wiejskich[84]. Podkreśla to dodatkowo fakt, iż cechy charakterystyczne dla spółdzielni energetycznej może posiadać również spółdzielnia rolników[85].

Spółdzielczość energetyczna stanowi odpowiedź na wiele z wymienionych wcześniej zagrożeń[86].

Jak zauważył Hilaire Belloc, kooperatywny model działalności pozwala na połączenie koncentracji produkcji z jednoczesnym zachowaniem dystrybucji własności pomiędzy członków spółdzielni[87]. Efekt ten może umożliwić w ramach spółdzielni energetycznych przekroczenie opisanego w poprzednich częściach konfliktu między wielkimi a średnimi i drobnymi gospodarstwami. Dodatkowo spółdzielnie energetyczne mogą, przynajmniej do pewnego stopnia, zminimalizować dotkliwość wzrostu cen energii dla gospodarstw rodzinnych, a także zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne lokalnych społeczności. Co więcej, wspomagają one technologiczną innowacyjność[88]. Autorzy analizy SWOT podkreślają, że w odniesieniu do małych i średnich gospodarstw „niezmiernie ważna jest (...) współpraca między nimi, aby dzielić się posiadaną wiedzą i umiejętnościami, a także wspólnie inwestować w zasoby”[89]. Model spółdzielni energetycznych stanowi znakomitą szansę na realizację tego postulatu.

---

[82] Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1361 ze zm.

[83] A. Suchoń, *Spółdzielczość w rolnictwie i na obszarach wiejskich*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2022, s. 513–514.

[84] A. Suchoń, *The contribution...*, s. 172–173.

[85] A. Suchoń, *Nowa ustawa o spółdzielniach rolników – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3, s. 281–282.

[86] Zob. M.M. Sokołowski, M. Taylor, I. Buller, *Seven pillars of energy cooperation: an energy justice-driven framework for energy communities and energy cooperatives*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2025, s. 1–23.

[87] Zob. I. Buller, *Od niewolnika do właściciela i z powrotem – człowiek na przestrzeni dziejów w myśli Hilaire Belloca*, (w:) B. Cecota, P. Jasiński, A. Sęderecka (red.), *Człowiek a historia. Ludzie i wydarzenia. Tom VIII*, Piotrków Trybunalski 2022, s. 129–147.

[88] A. Suchoń, *Introductory Considerations*, (w:) A. Suchoń, T. Marzec (red.), *Energy cooperatives in selected countries of the world. Legal and economic aspects*, Poznań 2023, s. 20.

[89] Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Załącznik nr 2..., s. 32.

Warto również zauważyć, że spółdzielnie energetyczne zapewniają zatrudnienie mieszkańcom lokalnych obszarów wiejskich[90], a zazwyczaj także reinwestują kapitał w lokalną ekonomię, korzystając z usług drobnych lub średnich lokalnych przedsiębiorstw i regionalnych banków[91]. Podjęcie przez społeczność wspólnego wysiłku w celu zażegnania zagrożeń związanych z energetyką często prowadzi też do wzmocnienia relacji społecznych i budowy kapitału zaufania[92]. Aktywizacja lokalnych społeczności przez spółdzielnie energetyczne pomaga również w redukcji efektu NIMBY[93]. W rezultacie spółdzielnie przyczyniają się do realizacji zasady sprawiedliwości uznania.

Spółdzielnie mogą także wspomagać urzeczywistnianie sprawiedliwości proceduralnej nie tylko przez umożliwianie partycypacji w procesach decyzyjnych, lecz także przez prowadzenie działalności edukacyjnej i ułatwianie tym samym dostępu do informacji[94].

Przeszkodę dla rozwoju spółdzielni energetycznych w Polsce, oprócz wspomnianych barier regulacyjnych, może stanowić negatywne postrzeganie idei spółdzielczości, w szczególności na obszarach wiejskich, wywołane kształtem tej instytucji w czasach realnego socjalizmu[95]. Jednakże promocja wiedzy o chlubnej tradycji polskiej spółdzielczości przed wybuchem II wojny światowej, a także powstawanie nowych pozytywnych przykładów działalności spółdzielczej powinno umożliwić przełamanie tego stereotypu.

5. Zakończenie

W wyniku przeprowadzonej analizy dokonano wyróżnienia zagrożeń dla sprawiedliwej transformacji energetycznej w polskim rolnictwie na podstawie modelu trzech podstawowych zasad sprawiedliwości energetycznej. Następnie zaprezentowano przykłady możliwych rozwiązań omówionych wcześniej problemów. W rezultacie teorię sprawiedliwości energetycznej należy uznać za korzystne narzędzie, warte wykorzystania w dalszych badaniach.

---

[90] A. Suchoń, *Introductory Considerations...*, s. 25.

[91] A. Wieg, *The role...*, s. 106.

[92] Przykładem jest spółdzielnia energetyczna Odenwald w Niemczech, której „Dom Energii", początkowo przeznaczony wyłącznie do produkcji energii z paneli fotowoltaicznych, obecnie stanowi również miejsce spotkań dla mieszkańców, w którym spółdzielnia organizuje koncerty i inne wydarzenia publiczne; zob. *ibidem*, s. 102.

[93] P. Mikusek, M.M. Sokołowski, *To solve...*, s. 35.

[94] Pozytywny przykład w tym zakresie stanowią spółdzielnie energetyczne działające na Tajwanie; zob. H. Huang, *Powering up: exploring energy cooperatives in Taiwan through a case study and the analysis of regulatory frameworks and operating principles*, (w:) A. Suchoń, T. Marzec (red.), *Energy cooperatives in selected countries of the world. Legal and economic aspects*, Poznań 2023, s. 237–238.

[95] T. Marzec, *Legal...*, s. 159.

Niniejsze opracowanie żadną miarą nie może być traktowane jako wyczerpujące temat. Stanowi ono jedynie wstęp. Nowe kierunki rozważań naukowych mogą obejmować na przykład rozszerzenie analizy zagrożeń o zasadę sprawiedliwości kosmopolitycznej i naprawczej, przeprowadzenie równoległej analizy w oparciu o model reguł sprawiedliwości energetycznej, czy też powiększenie katalogu możliwych rozwiązań i odpowiedzi na zagrożenia.

Transformacja energetyczna stawia przed polskim rolnictwem poważne wyzwania. Obok jednak znaczących ryzyk, kryje ona w sobie również istotne szanse. Zachowanie sprawiedliwego podziału zysków i kosztów powinno prowadzić do ładu energetycznego zgodnego ze starożytną mądrością: „Nie miał za wiele ten, kto miał dużo. Nie miał za mało ten, kto miał niewiele”[96].

Bibliografia

Literatura

Andrés P., *Europe's farmers revel in affection despite Green Deal clash*, https://www.politico.eu/article/farmers-green-deal-maastricht-debate-agriculture/ (dostęp: 28.06.2024 r.)

Budzinowski R., *Zagadnienia funkcjonalności prawa rolnego: między europeizacją a lokalnością*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, t. 76, z. 2

Bukowski M., Majewski J., Sobolewska A., Stawicka E., Suchoń A., *Wybrane ekonomiczne i prawne aspekty wytwarzania energii z instalacji fotowoltaicznych w gospodarstwach rolnych województwa mazowieckiego*, Warszawa 2022

Buller I., *Od niewolnika do właściciela i z powrotem – człowiek na przestrzeni dziejów w myśli Hilaire Belloca*, (w:) B. Cecota, P. Jasiński, A. Sęderecka (red.), *Człowiek a historia. Ludzie i wydarzenia. Tom VIII*, Piotrków Trybunalski 2022

Czechowski P. (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2022

Eisen J.B., Welton S., *Clean Energy Justice: Charting an Emerging Agenda*, „Harvard Environmental Law Review” 2019, t. 43, nr 307

Frankowski J., *Transformacja energetyczna w polskiej gminie. Skutki polityki lokalnej opartej o odnawialne źródła energii na przykładzie Kisielic*, „Prace Geograficzne” 2017, z. 149

Ghosh A., *Nexus between agriculture and photovoltaics (agrivoltaics, agriphotovoltaics) for sustainable development goal: A review*, „Solar Energy” 2023, t. 266

Guruswamy L., *Energy Justice and Sustainable Development*, „Colorado Journal of International Environmental Law and Policy” 2010, nr 21, t. 231

Heffron R.J., *Applying energy justice into the energy transition*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2022, nr 156

Heffron R.J., *Energy justice – the triumvirate of tenets revisited and revised*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2023, nr 2, t. 42

Heffron R.J., Sokołowski M.M., *Resolving energy policy failure: Introducing energy justice as the solution to achieve a just transition*, „Energy Policy” 2024, nr 187

Heffron R.J., McCauley D., *The concept of energy justice across the disciplines*, „Energy Policy” 2017, nr 105

[96] Biblia Nowego Tysiąclecia, 2 List do Koryntian 8, 15.

Horst van der D., *NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies*, „Energy Policy" 2007, nr 35

Huang H., *Powering up: exploring energy cooperatives in Taiwan through a case study and the analysis of regulatory frameworks and operating principles*, (w:) A. Suchoń, T. Marzec (red.), *Energy cooperatives in selected countries of the world. Legal and economic aspects*, Poznań 2023

Hussein H.I., *Land for Clean Energy Projects: For Community Energy*, (w:) R.J. Heffron, L. de Fontenelle (red.), *The Power of Energy Justice & the Social Contract*, 2024

Jenkins K., McCauley D.A., Heffron R.J., Stephan H., Rehner R., *Energy justice: A conceptual review*, „Energy Research & Social Science" 2016, nr 11

Kaschny L., *Energy Justice and the Principles of Article 194(1) TFEU Governing EU Energy Policy*, „Transnational Environmental Law" 2023, t. 12, nr 2

Kavrakova A., *Participation of European citizens in the EU legislative procedure*, „ERA Forum" 2021, t. 22, nr 2

Ketzer D., *Land Use Conflicts between Agriculture and Energy Production Systems Approaches to Allocate Potentials for Bioenergy and Agrophotovoltaics*, Sztokholm 2020

Lacey-Barnacle M., *Residents Against Dirty Energy: using energy justice to understand the role of local activism in shaping low-carbon transitions*, „Local Environment" 2022, t. 27, nr 8

Lambert Q., Bischoff A., Cueff S., Cluchier A., Gros R., *Effects of solar park construction and solar panels on soil quality*, *microclimate*, *CO2 fluxes*, *and vegetation under a Mediterranean climate*, „Land Degradation and Development" 2021, nr 32

Lewandowska A., *Rolnicy nie chcą jałmużny*, *tylko rozwiązań systemowych! „Za kilka srebrników chcą zamknąć usta rolnikom"*, https://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci/rolnicy-nie-chca-jalmuzny-tylko-rozwiazan-systemowych-za-kilka-srebrnikow-chca-zamknac-usta-rolnikom-2504153 (dostęp: 28.06.2024 r.)

Marzec T., *Legal determinants of energy cooperatives' development in Poland*, (w:) A. Suchoń, T. Marzec (red.), *Energy cooperatives in selected countries of the world. Legal and economic aspects*, Poznań 2023

Matos de I.L., *Energy Cooperatives in Brazil*, (w:) A. Suchoń, T. Marzec (red.), *Energy cooperatives in selected countries of the world. Legal and economic aspects*, Poznań 2023

Matthews A., *Farmer Protests and the 2024 European Parliament Elections*, „Intereconomics" 2024, t. 59, nr 2

McCauley D.A., Heffron R.J., Stephan H., Jenkins K., *Advancing energy justice: the triumvirate of tenets*, „International Energy Law Review" 2013, nr 3, t. 32

Mikusek P., Sokołowski M.M., *To solve a problem*, *it must first be named: a register of regulatory barriers to energy communities*, (w:) A. Suchoń, T. Marzec (red.), *Energy cooperatives in selected countries of the world. Legal and economic aspects*, Poznań 2023

Moore S., Graff H., Ouellet C., Leslie S., Olweean D., *Can we have clean energy and grow our crops too? Solar siting on agricultural land in the United States*, „Energy Research & Social Science" 2022, t. 91

Muscat A., Olde de E.M., Boer de I.J.M, Ripoll-Bosch R., *The battle for biomass: A systematic review of food-feed-fuel competition*, „Global Food Security" 2020, nr 25

Niewiadomski A., *Prośrodowiskowe determinanty polskiej i europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, t. 26, nr 1

Nurzyńska I., *Uwarunkowania instytucjonalne rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo" 2013, nr 3

Osička J., Szulecki K., Jenkins K.E.H., *Energy justice and energy democracy: Separated twins*, *rival concepts or just buzzwords?*, „Energy Research & Social Science" 2023, t. 104

Sokołowski M.M., Taylor M., Buller I., *Seven pillars of energy cooperation: an energy justice-driven framework for energy communities and energy cooperatives*, „Journal of Energy & Natural Resources Law" 2025

Sovacool B.K., Dworkin M.H., *Energy justice: Conceptual insights and practical applications*, „Applied Energy" 2015, nr 142

Suchoń A., *Introductory Considerations*, (w:) A. Suchoń, T. Marzec (red.), *Energy cooperatives in selected countries of the world. Legal and economic aspects*, Poznań 2023

Suchoń A., *Nowa ustawa o spółdzielniach rolników – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnicze KUL" 2020, nr 3

Suchoń A., *The contribution of different types of cooperatives to the production and use of renewable energy in Poland – selected legal issues*, (w:) A. Suchoń, T. Marzec (red.), *Energy cooperatives in selected countries of the world. Legal and economic aspects*, Poznań 2023

Taylor M., Pettit J., Sekiyama T., Sokołowski M.M., *Justice-driven agrivoltaics: Facilitating agrivoltaics embedded in energy justice*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews" 2023, t. 188

Taylor M., *Planning the Energy Transition: A Comparative Examination of Large Scale Solar Energy Siting on Agricultural Land in Australia*, „Utrecht Law Review" 2022, t. 18, nr 2

Taylor M., *The Power of Energy Justice for Rural Communities*, (w:) R.J. Heffron, L. de Fontenelle (red.), *The Power of Energy Justice & the Social Contract*, 2024.

Uffelen van N., *Revisiting recognition in energy justice*, „Energy Research & Social Science" 2022, t. 92

Wang Y., Cao J., *Empowering rural development: the socioeconomic impact of energy transition and sustainable agriculture*, „Economic Change and Restructuring" 2024, t. 57, nr 83

Wieg A., *The role of energy cooperatives in the German energy transition*, (w:) A. Suchoń, T. Marzec (red.), *Energy cooperatives in selected countries of the world. Legal and economic aspects*, Poznań 2023

Wiklent G., Kistowski M., *Wpływ przedsięwzięć elektroenergetycznych na wybrane elementy środowiska przyrodniczego i krajobraz gminy Pelplin*, „Problemy Ekologii Krajobrazu" 2013, nr 35

Wolsink M., *Co-production in distributed generation: renewable energy andcreating space for fitting infrastructure within landscapes*, „Landscape Research" 2018, t. 43, nr 4, https://www.un.org/en/desa/cooperatives-launch-2025-international-year (dostęp: 28.06.2024 r.)

Akty prawne

Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027

Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Załącznik nr 2. Analiza SWOT Cel 4 Przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, w tym poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych i zwiększenie sekwestracji dwutlenku węgla, a także promowanie zrównoważonej energii

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. UE L z 2021 r. nr 435, s. 1, ze zm.)

Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1361 ze zm.)

Fair, Ecological and Productive? Energy Transition in Polish Agriculture From the Perspective of Energy Justice

Abstract

The growing controversy around energy transition in agriculture proves that the success of this process depends on the implementation of the principle of justice by both legislation and current policy, taking into account the good of all parties involved. The paper answers the question of whether the energy justice theory can be an appropriate tool for examining energy transition in Polish agriculture. For this purpose, an analysis of threats to a just energy transition and energy security in agriculture is carried out from the perspective of three basic tenets of energy justice: distributive justice, recognition justice and procedural justice. Thanks to this tool, threats such as concentration of agricultural production, conflict over land use, the NIMBY effect concerning renewable energy infrastructure, and regulatory barriers are distinguished. The following sections present the possibilities of the energy justice theory that go beyond the critical function, as a tool for searching for answers to the previously identified threats. Agrivoltaics and the institution of energy cooperatives are highlighted as exemplary solutions. In light of the results of the considerations carried out in the study, the theory of energy justice should be considered a beneficial tool worth using in further research on Polish agriculture.

Keywords: energy justice, agriculture, energy transition, energy security, renewable energy, agrivoltaics, energy cooperatives

Słowa kluczowe: sprawiedliwość energetyczna, rolnictwo, transformacja energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne, odnawialne źródła energii, agrowoltaika, spółdzielnie energetyczne

Patrycja Zgardzińska
Uniwersytet Warszawski
e-mail: p.zgardzinska@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9455-2700

Czy gospodarka łowiecka zapewnia zrównoważony rozwój?

I. Wstęp

Koncepcja zrównoważonego rozwoju została po raz pierwszy zaprezentowana w 1987 r. w raporcie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju pt. „Nasza wspólna przyszłość". Oznacza on „rozwój odpowiadający obecnym potrzebom bez uszczerbku dla możliwości spełnienia swoich potrzeb przez przyszłe pokolenia". Również prawo polskie posługuje się tym pojęciem, zgodnie z art. 3 pkt 50 Prawa ochrony środowiska[1] przez zrównoważony rozwój rozumie się „(...) taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń". Oznacza to, iż ważne są tutaj trzy elementy: gospodarka – będąca narzędziem do osiągniecia celu, społeczeństwo – którego zaspokajanie potrzeb jest celem, i środowisko – którego zachowanie również stanowi misję. Celem niniejszego artykułu jest sprawdzenie, czy gospodarka łowiecka w obecnym kształcie jest zgodna z ideą zrównoważonego rozwoju. Należy jednak już w tym miejscu zasygnalizować, że piśmiennictwo poświęcone koncepcji zrównoważonego łowiectwa jest bardzo ubogie.

[1] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.).

II. Zrównoważone łowiectwo

Odbiciem koncepcji zrównoważonego rozwoju jest idea zrównoważonego łowiectwa, której definicja znajduje się w Europejskiej Karcie Łowiectwa i Różnorodności Biologicznej opracowanej przez Stały Komitet Konwencji o ochronie dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk[2] w 2007 r. Zgodnie z Kartą przez omawiane pojęcie rozumie się „(...) użytkowanie gatunków łownych oraz ich siedlisk w taki sposób i z taką intensywnością, żeby nie prowadziło ono do zmniejszenia różnorodności biologicznej w długim okresie czasu. Dzięki temu możliwe jest zachowanie jej potencjału w stanie odpowiadającym potrzebom i aspiracjom obecnych oraz przyszłych pokoleń, a także utrzymanie statusu polowań jako akceptowanej działalności społecznej, gospodarczej i kulturowej (...). Zrównoważone łowiectwo może przyczyniać się do ochrony populacji dzikich gatunków oraz ich siedlisk. Co więcej, może przynosić korzyści całemu społeczeństwu". Cytowana definicja zdaje się odpowiadać celom łowiectwa z art. 3 ustawy – Prawo łowieckie[3], bowiem pierwszym, jak się wydaje, najważniejszym celem jest ochrona, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych, które w myśl kolejnych punktów powinno się odbywać poprzez poprawę warunków bytowania zwierzyny i zachowanie właściwej liczebności poszczególnych gatunków. Ostatnim z wymienionych celów jest zaspakajanie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa, szerzenia tradycji, etyki i kultury łowieckiej. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na nieprzypadkową kolejność celów, które nie tylko odpowiadają założeniom zrównoważonego rozwoju, lecz także hierarchizują je przez wskazanie, iż ochrona przyrody i zachowanie różnorodności populacji jest podstawą wszystkich innych działań prowadzonych w ramach gospodarki łowieckiej, a na samym końcu łowiectwo ma zaspakajać potrzeby społeczeństwa. Warto jednak zasygnalizować problem, czy cel, jakim jest uzyskiwanie możliwie wysokiej kondycji osobniczej i jakości trofeów, daje się pogodzić z celem podstawowym, jakim jest zachowanie bioróżnorodności. *Prima facie* cele te są sprzeczne, ale uzyskiwanie wysokiej kondycji i jakości trofeów może być skutkiem dążenia do poprawienia warunków bytowania, bowiem cel ten realizuje się przede wszystkim poprzez dokarmianie zwierząt, co w konsekwencji wpływa na ich kondycję osobniczą[4].

[2] Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie dnia 19 września 1979 r. (Dz.U. z 1996 r. nr 58, poz. 263 ze zm.); dalej: Konwencja berneńska. W Polsce weszła w życie 1 stycznia 1996 r.

[3] Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 539); dalej: Prawo łowieckie.

[4] Z. Zwolak, (w:) T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 1999, komentarz do art. 3, LEX/el.

III. Podmioty odpowiedzialne za prowadzenie gospodarki łowieckiej

W myśl art. 4 ust. 1 Prawa łowieckiego na gospodarkę łowiecką składają się trzy elementy, tj. ochrona, hodowla i pozyskanie. Warto jednak w tym miejscu wskazać podmioty odpowiedzialne za jej prowadzenie.

Zgodnie z art. 6 Prawa łowieckiego w zakresie łowiectwa organem naczelnym administracji rządowej jest minister właściwy do spraw środowiska (obecnie Minister Klimatu i Środowiska). Natomiast ciężar prowadzenia gospodarki łowieckiej został nałożony na dzierżawców lub zarządców. Podmioty te są odpowiedzialne za jej prowadzenie w obwodach łowieckich. Aktualnie terytorium niemalże całego kraju jest podzielone na obwody łowieckie z uwagi na to, że zgodnie z art. 26 Prawa łowieckiego w ich skład nie wchodzą jedynie m.in. parki narodowe i rezerwaty przyrody, tereny w granicach administracyjnych miast, tereny zajęte przez miejscowości niezaliczane do miast, w granicach obejmujących zabudowania mieszkalne i gospodarcze z podwórzami, placami i ulicami oraz drogami wewnątrz tych miejscowości oraz budowle, tereny przeznaczone na cele społeczne, kultu religijnego, przemysłowe, handlowe i inne cele gospodarcze oraz obiekty o charakterze zabytkowym i specjalnym, w granicach ich ogrodzeń. Przez pojęcie dzierżawcy ustawa rozumie koło łowieckie, ewentualnie sam Polski Związek Łowiecki[5], ale tylko w sytuacji, gdy żadne koło nie jest zainteresowane dzierżawą oraz do czasu złożenia takiej oferty (art. 28 ust. 1 i 1a Prawa łowieckiego). Z kolei zarządcą mogą być Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe[6], PZŁ, instytucje naukowo-dydaktyczne oraz inne jednostki, które do dnia wejścia w życie ustawy prowadziły takie ośrodki. Z instytucją zarządu wiąże się konieczność wyłączenia danego obwodu łowieckiego z wydzierżawienia w drodze decyzji ministra właściwego do spraw środowiska, po zaciągnięciu opinii PZŁ. Artykuł 8 ust. 2 Prawa łowieckiego stanowi, iż teren ten ma być przeznaczony na ośrodek hodowli zwierzyny (tzw. OHZ).

Tym samym ustawodawca przerzucił ciężar prowadzenia gospodarki łowieckiej w zasadzie na podmioty niepubliczne. Problemem jest w tym wypadku to, iż myśliwi nie mają specjalistycznej wiedzy z zakresu ochrony przyrody[7], a co więcej „Osoby polujące mają niską wiedzę na temat chronionych gatunków zwierząt, a także kłopoty z rozróżnianiem gatunków

[5] Polski Związek Łowiecki; dalej: PZŁ.

[6] Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe; dalej: PGLLP.

[7] D.J. Gwiazdowicz, *Łowiectwo jako element ochrony przyrody*, (w:) *Gospodarka łowiecka jako element ochrony środowiska przyrodniczego i zrównoważonego rozwoju*, Warszawa 2017, s. 50.

łownych i chronionych np. kaczek. Nie są znane formy ochrony przyrody i dlatego koła łowieckie nie angażują się w realizację zadań ochronnych”[8]. Zdaniem D.J. Gwiazdowicza „(...) przyjęło się, że ochrona przyrody jako idea czy też forma aktywności człowieka zmierzająca do ochrony rzadkich, zagrożonych gatunków, czy kompleksowa ochrona zbiorowisk mająca na celu zachowanie bogactwa przyrodniczego, nie leży w płaszczyźnie zainteresowań myśliwych”[9]. Tymczasem, jak podaje ww. autor, myśliwi utożsamiają ochronę głównie z zimowym dokarmianiem i wypuszczaniem bażantów[10].

Należy w tym miejscu również wskazać, że idea zrównoważonego rozwoju zakłada współpracę, ale i równowagę pomiędzy kilkoma podmiotami[11]. W tym wypadku, zgodnie z art. 11 ust. 3 Prawa łowieckiego, myśliwi mają współdziałać z organami administracji samorządowej, nadleśniczymi PGLLP oraz z właścicielami, posiadaczami i zarządcami gruntów w sprawach związanych m.in. z zagospodarowaniem obwodów łowieckich, w szczególności w zakresie ochrony i hodowli zwierzyny[12]. Zgodzić należałoby się jednak z W. Daniłowiczem[13], iż o równowadze między wskazanymi podmiotami nie może być mowy. Ważną rolę w tym kontekście powinien również odgrywać właściwy minister, a tymczasem nadzór przez niego sprawowany sprowadza się do kontroli działalności PZŁ pod kątem legalności (art. 35a ust. 6 Prawa łowieckiego), a w razie stwierdzenia nieprawidłowości PZŁ ma obowiązek zastosowania się do zaleceń pokontrolnych. Nadto w wypadku działalności poszczególnych organów PZŁ na szczeblu krajowym minister ma możliwość w drodze decyzji administracyjnej uchylenia w całości lub w części uchwały niezgodnej z postanowieniami statutu PZŁ[14], stwierdzenia nieważności w całości lub w części uchwały niezgodnej z przepisami prawa oraz udzielenia organowi upomnienia z żądaniem podjęcia działań mających na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem albo zaprzestanie działania *contra legem* (art. 35a ust. 9 Prawa łowieckiego). Minister ma również możliwość wstrzymania wykonania ww. uchwał (art. 35a ust. 10 Prawa łowieckiego). Jeśli natomiast chodzi o wewnętrzny nadzór w ramach PZŁ, to Zarząd Główny sprawuje go nad zarządami okręgowymi, a dopiero zarządy okręgowe nad kołami łowieckimi wykonującymi *de facto*

[8] D.J. Gwiazdowicz, *Łowiectwo a ochrona przyrody*, (w:) D.J. Gwiazdowicz (red.), *Problemy współczesnego łowiectwa w Polsce*, Poznań 2012, s. 96.

[9] *Ibidem*, s. 95.

[10] *Ibidem*, s. 94.

[11] W. Daniłowicz, *Łowiectwo w zrównoważonym rozwoju*, „Brać Łowiecka” 2017, nr 9, s. 43.

[12] Zob. W. Radecki, *Gospodarka łowiecka jako element ochrony środowiska – aspekty prawne (II)*, „Brać Łowiecka” 2017, nr 2, s. 74–75.

[13] W. Daniłowicz, *Łowiectwo*..., s. 43.

[14] Statut Polskiego Związku Łowieckiego, https://www.pzlow.pl/images/Statut_PZL_z_zalacznikami_1-3.pdf (dostęp: 11.06.2025 r.).

gospodarkę łowiecką (§ 86 ust. 2 pkt 5 i § 98 ust. 1 pkt 1 statutu PZŁ). Z kolei rola Lasów Państwowych przy prowadzeniu gospodarki łowieckiej została ograniczona w zasadzie do zatwierdzania bądź opiniowania aktów PZŁ, o czym będzie mowa poniżej. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę, że w obecnym modelu łowiectwa zostali pominięci właściciele gruntów, bowiem poza opinią właściwej izby rolniczej dotyczącą rocznego planu łowieckiego, zwłaszcza rolnicy nie mają realnego wpływu na kształt gospodarki łowieckiej.

De lege ferenda należałoby przedsięwziąć środki mające na celu, po pierwsze, poprawę stanu wiedzy myśliwych z zakresu ochrony przyrody. Po drugie, zreorganizować system współpracy z innymi podmiotami, bowiem bez tego nie jest możliwe skuteczne prowadzenie gospodarki łowieckiej.

IV. Pozyskanie

Jak zostało wspomniane, gospodarka łowiecka jest działalnością w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny (art. 4 ust. 1 Prawa łowieckiego). Kolejność ta nie wydaje się być przypadkowa, bowiem kładzie nacisk na ochronę zwierząt łownych, a dopiero w dalszej kolejności na ich pozyskiwanie[15]. Niemniej ustawa w kolejnych artykułach reguluje poszczególne elementy gospodarki począwszy od ostatniego, dlatego też taka kolejność została przyjęta w niniejszym artykule.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 Prawa łowieckiego gospodarka łowiecka jest prowadzona w oparciu o roczne plany łowieckie i wieloletnie łowieckie plany hodowlane[16]. Pierwszy z wymienionych aktów jest sporządzany przez dzierżawcę obwodu łowieckiego, czyli co do zasady koło łowieckie, po zasięgnięciu opinii właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz właściwej izby rolniczej i podlega zatwierdzeniu przez właściwego nadleśniczego PGLLP w uzgodnieniu z PZŁ (art. 8a ust. 9 Prawa łowieckiego). W wypadku instytucji zarządu, plan sporządza zarządca po zasięgnięciu opinii PZŁ oraz właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i podlega zatwierdzeniu przez dyrektora regionalnej dyrekcji PGLLP (art. 8a ust. 10 Prawa łowieckiego). Roczny plan łowiecki jest bardzo ważnym aktem w kontekście zrównoważonego rozwoju, bowiem określa planowaną do pozyskania liczbę zwierząt w danym roku gospodarczym. Podstawą do jego sporządzenia powinny być dane uzyskane z wcześniej przeprowadzonej inwentaryzacji

[15] Tak też uważa D.J. Gwiazdowicz, *Łowiectwo a ochrona przyrody*, (w:) D.J. Gwiazdowicz (red.), *Problemy…*, s. 94.

[16] Zob. R. Stec, *Prawo łowieckie. Wybrane aspekty prawnoporównawcze*, Warszawa 2009, s. 280–285.

zwierzyny. Problem w tym, że brakuje jednej skutecznej metodologii jej przeprowadzania, a wyniki mają często subiektywny charakter[17]. Przykładowo, metodą liczenia zwierzyny grubej[18] są próbne pędzenia, tropienie na transektach[19] lub liczenie saren przy paśnikach lub żerowiskach[20]. Wszystkie te metody mają swoje niedoskonałości, co przekłada się w konsekwencji na szacunkową liczbę zwierząt, która to liczba stanowi podstawę do sporządzenia rocznego planu łowieckiego. Należy w tym kontekście wspomnieć, iż akt ten można zmienić lub poddać korekcie (art. 8a ust. 18 Prawa łowieckiego), a przesłankami są m.in. klęska żywiołowa, istotna zmiana liczebności zwierzyny w obwodzie łowieckim, czy też większa niż przewidywana w tym planie wielkość szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniele i sarny (art. 8a ust. 19 Prawa łowieckiego).

Ważnym problemem związanym z pozyskaniem są zasady selekcji zwierzyny. Obecnie termin ten dotyczy samców zwierzyny płowej i muflonów, do których odstrzału myśliwy musi uzyskać osobne uprawnienia[21] (art. 42 ust. 3 pkt 2 Prawa łowieckiego), a szczegółowe zasady dotyczące prawidłowości pozyskania reguluje załącznik do uchwały Naczelnej Rady Łowieckiej[22]. Z założenia selekcja polega na pozostawieniu w populacji zwierząt najmocniejszych, po to, aby przekazały geny i najlepsze cechy przyszłym pokoleniom. H. Okarma twierdzi jednak, że nie ma to miejsca w obecnym modelu łowiectwa, ze względu na to, iż myśliwi przy ocenie danego osobnika kierują się wyłącznie wyglądem poroża[23]. Niekwestionowanie osobniki

---

[17] Zob. J. Borkowski, *Żeby zwierzyna była syta i las cały...*, (w:) D.J. Gwiazdowicz (red.), *Problemy współczesnego łowiectwa w Polsce*, Poznań 2012, s. 115.

[18] Zgodnie z § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2454, dalej: rozporządzenie w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych), zwierzyna gruba to: łoś, jeleń szlachetny, daniel, sarna, dzik oraz muflon.

[19] Transekt to „szlak wytyczony w lesie, służący do celów pomiarowych, monitorowania zjawisk przyrodniczych i zbierania danych prognostycznych", https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/transekt/ (dostęp: 22.05.2025 r.).

[20] https://www.pzlow.pl/storage/2019/10/Inwentaryzacja-zwierzyny.pdf (dostęp: 22.05.2025 r.).

[21] W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować lukę w ustawie, mianowicie muflon nie należy do zwierzyny płowej (por. § 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych), ale odstrzał samców muflona podlega ocenie co do zgodności z zasadami selekcji osobniczej (art. 42d Prawa łowieckiego). Jednak zgodnie z art. 42 ust. 3 pkt 1 Prawa łowieckiego myśliwy posiadający uprawnienia podstawowe do wykonywania polowania nie może jedynie dokonać odstrzału samców zwierzyny płowej, czyli *a contrario* mógłby dokonać odstrzału samca muflona, mimo że nie posiada uprawnień selekcjonerskich.

[22] Zasady selekcji populacyjnej i osobniczej zwierząt łownych w Polsce oraz zasady postępowania przy ocenie zgodności odstrzału, https://www.pzlow.pl/wp-content/uploads/2023/03/582-nowe-zasady-selekcji-populacyjnej-i-osobniczej_compressed.pdf (dostęp: 22.05.2025 r.).

[23] H. Okarma, *Selekcja przez drapieżniki a selekcja przez myśliwych*, (w:) D.J. Gwiazdowicz (red.), *Problemy współczesnego łowiectwa w Polsce*, Poznań 2012, s. 85.

słabsze wykształcają słabsze poroże, niemniej należy podkreślić, że na jego jakość wpływają przede wszystkim warunki środowiskowe. Ponadto „Znane są przykłady, np. oparte na zbiorze zrzutów byków, corocznie od tego samego osobnika, wskazujące jednoznacznie, że ten sam osobnik może jednego roku nasadzić poroże kapitalne, a w następnym roku uznane za selekcyjne, i tak na zmianę (...). Czyli pozyskanie w danym roku osobnika, który jest tzw. selektem, wcale nie oznacza, że usunęliśmy z populacji osobnika rzeczywiście słabszego od innych”[24]. Wynika z tego, że obecny model selekcji opiera się w istocie na kryteriach morfologiczno-estetycznych poroża, a nie na kondycji fizycznej, zatem nie może być mowy o selekcji osobniczej jeleniowatych, mając na uwadze jednocześnie losowe pozyskanie samic[25]. Ponadto D.J. Gwiazdowicz twierdzi, iż zasady selekcji nie są zbliżone do selekcji naturalnej, a jako przykład podaje prawidłowość odstrzału szydlarza[26], który w starciu z jeleniem o najlepszym porożu mógłby zwyciężyć ze względu na możliwość zadania śmiertelnego ciosu właśnie ostrym grotem[27].

W kontekście ochrony zwierząt ważnym aspektem wydaje się być również odłów drapieżników[28] w pułapki żywołowne (art. 44a Prawa łowieckiego) oraz odłów lub odstrzał redukcyjny zwierzyny przeprowadzane w razie nadmiernego zagęszczenia zwierzyny, zagrażającego trwałości lasów (art. 45 ust. 1). Artykuł 45 ust. 1 Prawa łowieckiego jest istotnie nieprecyzyjny i stanowi zdaniem Z. Zwolaka „(...) wynik lansowanych przez służby leśne poglądów o wyniszczaniu lasu przez zwierzynę”[29]. Należy podkreślić, że ustawodawca położył w tym wypadku nacisk na ochronę drzewostanów, a nie zwierząt. Widać tutaj wyraźne rozgraniczenie leśnictwa i łowiectwa, nie ma holistycznego ujęcia lasu jako ekosystemu, a nie zbioru drzew. Odstrzał redukcyjny ma doprowadzić do dostosowania liczebności zwierząt, tak aby nie zagrażała lasom, brak natomiast jest przesłanki zastosowania tego przepisu w sytuacji dostosowywania liczebności do pojemności łowiska, bowiem przy nadmiernym zagęszczeniu może występować problem z bazą żerową w lesie[30].

---

[24] *Ibidem*.

[25] *Ibidem*, s. 86.

[26] Szydlarz to samiec jelenia lub kozioł, który w uproszczeniu posiada poroże zbudowane z ostro zakończonych tyk (bez odnóg), https://slowniklowiecki.pl/definicja/2289,szydlarz (dostęp: 22.05.2025 r.).

[27] D.J. Gwiazdowicz, *Łowiectwo a ochrona przyrody*, (w:) D.J. Gwiazdowicz (red.), *Problemy…*, s. 103.

[28] Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 września 2009 r. w sprawie stosowania pułapek żywołownych (Dz.U. nr 167, poz. 1321), drapieżnikami są: lis, jenot, norka amerykańska oraz szop pracz.

[29] Z. Zwolak, (w:) T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie…*, komentarz do art. 45, LEX/el.

[30] Takie rozwiązanie przyjmowała poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (tekst jedn. Dz.U. z 1973 r. nr 33, poz. 197 ze zm.).

Zgodzić należy się w tym kontekście ze Z. Zwolakiem, iż taka sytuacja może powodować wzrost szkód w uprawach rolnych[31]. Kwestia szkód w drzewostanach ma swoje odzwierciedlenie także w art. 30 ust. 1 Prawa łowieckiego[32], bowiem „W przypadku nieusprawiedliwionego niezrealizowania rocznego planu łowieckiego dzierżawcy obwodów łowieckich obowiązani są do udziału w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną". Chodzi tutaj zwłaszcza o zwierzęta jeleniowate, ze względu na to, że ich bazą pokarmową są m.in. gałązki i kora drzew, najczęściej sosen, świerków (zdzieranie kory z drzew jest nazywane „spałowaniem" i powoduje znaczne szkody w drzewostanach, natomiast „zgryzanie" to zjadanie wierzchołkowych pędów najczęściej młodych drzew będące powodem ich opóźnionego wzrostu, deformacji lub obumierania)[33]. Partycypacja w kosztach ochrony lasu przed *de facto*, jak można wywnioskować z przytoczonego przepisu, „szkodnikami leśnymi", miała skłonić myśliwych do skutecznego odstrzału tych zwierząt. Artykuł 30 ust. 1 Prawa łowieckiego jest konsekwencją zarzutu, jaki stawiano kołom łowieckim, iż „(...) bez uwzględnienia równowagi ekologicznej i pojemności łowisk doprowadziły w wyniku «przerostu» hodowli do nadmiernego rozwoju populacji, zwłaszcza jeleniowatych"[34]. Zgodzić należy się z J. Borkowskim, iż takie uregulowanie zachęca koła łowieckie do zaniżania wyników inwentaryzacji oraz liczb przewidzianych w rocznym planie łowieckim, tak aby wyeliminować ryzyko jego niezrealizowania wiążące się z koniecznością zapłaty[35]. Ponadto autor ten podkreśla, że nie każde uszkodzone drzewo może być szkodą dla drzewostanu, bowiem szkoda dla lasu nie pokrywa się z pojęciem szkody dla leśnictwa kierującego się zapotrzebowaniem na drewno[36]. Formą łagodzenia konfliktu leśnictwa z łowiectwem, jego zdaniem, mogłoby być dokarmianie zimowe[37] lub zarządzanie punktowe polegające na intensyfikacji pozyskania w miejscu zakładania upraw leśnych. Najlepszym jednak rozwiązaniem byłoby ujęcie całościowe polegające na „leśnictwie zbliżonym do natury", czyli półnaturalnej hodowli lasu zamiast sztucznego zalesiania najczęściej na powierzchniach

[31] Z. Zwolak, (w:) T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie*…, komentarz do art. 45, LEX/el.

[32] Zob. także rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 października 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania czynszu dzierżawnego oraz udziału dzierżawców obwodów łowieckich w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną (Dz.U. z 2018 r. poz. 2085).

[33] https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/spalowanie/, https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/zgryzanie/ (dostęp: 22.05.2025 r.).

[34] Z. Zwolak, (w:) T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie*…, komentarz do art. 30, LEX/el.

[35] J. Borkowski, *Żeby zwierzyna była syta i las cały*..., (w:) D.J. Gwiazdowicz (red.), *Problemy*…, s. 115–116.

[36] *Ibidem*, s. 118.

[37] Przy czym powinno ono być skoordynowane z pracami leśnymi, punkty dokarmiania powinny być zmieniane oraz powiązane z lokalizacją upraw.

zrębów zupełnych. Nie należy bowiem rozpatrywać kwestii drzewostanów w oderwaniu od zwierzyny z uwagi na to, że „Jeśli (...) zastosowanie odnowień naturalnych umożliwi uzyskiwanie odpowiedniej ilości nieuszkodzonych drzew dla dalszych etapów hodowli lasu, to, co dzisiaj uważane jest za szkodę, w przyszłości może stać się stymulowanym przez zwierzynę procesem różnicowania struktury drzewostanu”[38].

W tym miejscu warto również wspomnieć o art. 45 ust. 3 Prawa łowieckiego, który wzbudza najwięcej kontrowersji, bowiem „W przypadku szczególnego zagrożenia w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej przez zwierzynę, starosta, w porozumieniu z Polskim Związkiem Łowieckim, może wydać decyzję o odłowie, odłowie wraz z uśmierceniem lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny”. W cytowanym przepisie uwypukla się konieczność współdziałania podmiotów odpowiedzialnych za gospodarkę łowiecką, bowiem zgodnie z orzecznictwem[39] sformułowanie „w porozumieniu” należy rozumieć jako konieczność wypracowania wspólnego stanowiska i trzeba odczytywać je przez pryzmat współdziałania z art. 106 k.p.a.[40]. Niemniej w tym kontekście należy zwrócić uwagę przede wszystkim na kwestię obowiązywania okresów ochronnych i zasad selekcji. W doktrynie[41] przyjęło się stanowisko, że do odstrzałów redukcyjnych i odłowów wydawanych na podstawie art. 45 ust. 3 Prawa łowieckiego nie stosuje się wyżej wymienionych zasad, co wynika z braku wskazania, iż mają one mieć zastosowanie, tak jak ustawodawca zrobił to w przypadku odstrzału redukcyjnego na terenie parku narodowego i rezerwatu przyrody (art. 8 ust. 3 Prawa łowieckiego).

V. Hodowla

Kolejnym elementem gospodarki łowieckiej jest hodowla, która opiera się na wieloletnich łowieckich planach hodowlanych. W myśl art. 8c Prawa łowieckiego akt ten jest sporządzany dla sąsiadujących ze sobą obwodów łowieckich o zbliżonych warunkach przyrodniczych (rejon hodowlany), na okres 10 kolejnych łowieckich lat gospodarczych (rok gospodarczy trwa od 1

[38] J. Borkowski, *Żeby zwierzyna była syta i las cały...*, (w:) D.J. Gwiazdowicz (red.), *Problemy...*, s. 122.

[39] Zob. np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 czerwca 2020 r., II SA/Go 53/20, LEX nr 3035240; wyrok WSA w Białymstoku z 15 marca 2018 r., II SA/Bk 821/17, LEX nr 2467248.

[40] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 572).

[41] R. Stec, (w:) B. Rakoczy, A. Woźniak, R. Stec, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014, komentarz do art. 45, s. 461; M. Słomski, (w:) A. Pązik, M. Słomski, *Prawo łowieckie. Komentarz*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 45.

kwietnia do 31 marca roku następnego – art. 8a ust. 1 Prawa łowieckiego). Wieloletnie łowieckie plany hodowlane zawierają, uogólniając, informacje o aktualnych populacjach zwierzyny – strukturę płciową, wiekową, szacunkową liczebność oraz docelową liczebność poszczególnych gatunków na koniec okresu obowiązywania planu. W tym wypadku akt ten jest sporządzany przez dyrektora regionalnej dyrekcji PGLLP, w uzgodnieniu z właściwymi marszałkami województw i PZŁ, po zasięgnięciu opinii właściwych izb rolniczych, a zatwierdzany przez Dyrektora Generalnego PGLLP (art. 8c ust. 5–6 Prawa łowieckiego). Ważne w tym kontekście jest to, iż odmowa zatwierdzenia może nastąpić w sytuacji, gdy plan zawiera dane, które nie gwarantują osiągnięcia celów łowiectwa z art. 3 (art. 8c ust. 7 Prawa łowieckiego). Wieloletni łowiecki plan hodowlany, tak jak roczny plan łowiecki, może również być zmieniony (szerzej – art. 8c ust. 9–11 Prawa łowieckiego).

Hodowla powinna polegać na utrzymaniu stanu i kondycji populacji zwierzyny na właściwym poziomie w miejscu jej bytowania. Z powyższym koresponduje zakaz wyrażony w art. 16 Prawa łowieckiego, zabraniający chowu i hodowli zamkniętej zwierząt łownych (wyjątkiem są bażanty i zwierzęta zaliczane do kategorii zwierząt gospodarskich[42]). Nie jest to jednak zakaz bezwzględny, bowiem ust. 2 przewiduje, że minister właściwy do spraw środowiska może wydać zgodę na taką działalność, ale tylko do celów badań naukowych, dydaktyki, zasiedleń lub eksportu zwierzyny żywej. Powyższe odstępstwo miało stanowić kompromis pomiędzy kształtem łowiectwa a wymaganiami rynku[43]. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że za sprawą wyjątku z ust. 1, zakazane jest hodowanie i chów np. łosia, sarny i dzika[44].

W kontekście hodowli najważniejsze znaczenie ma introdukcja i reintrodukcja. Introdukcja polega na wprowadzeniu do środowiska nowego gatunku, który wcześniej na nim nie występował. Natomiast reintrodukcja to ponowne wprowadzenie gatunku, który kiedyś występował na danym terenie, ale wyginął. Należy w tym miejscu zasygnalizować, czym jest różnorodność, której zachowanie stanowi jeden z celów łowiectwa wyrażonych w art. 3 Prawa łowieckiego. Zdaniem D.J. Gwiazdowicza oznacza ona urozmaicenie gatunkowe zwierząt występujących na danym terenie, a także dotyczy zmienności genetycznej (bogactwo puli genowej) oraz zróżnicowania ekosystemów i krajobrazów. Istotna jest specyfika gatunków, a nie ich

[42] Zgodnie z ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 36), zwierzętami gospodarskimi są jeleniowate – jeleń szlachetny, jeleń sika, daniel oraz zwierzęta futerkowe – lis pospolity, lis polarny, norka amerykańska, tchórz, jenot, nutria, szynszyla i królik.

[43] Z. Zwolak, (w:) T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie*…, komentarz do art. 16, LEX/el.

[44] Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2454).

liczba na określonej powierzchni[45]. Dopiero w 2021 r. ustawodawca zdecydował się uregulować omawianą kwestię przez dodanie art. 16a Prawa łowieckiego stanowiącego, iż wprowadzenie do środowiska bażanta, daniela lub muflona w celu zasiedleń, wymaga zgłoszenia ministrowi właściwemu do spraw środowiska przed jego dokonaniem, a w wypadku wprowadzenia daniela lub muflona, także zasięgnięcia opinii nadleśniczego PGLLP. Wcześniej gatunki te nie były uważane za obce, dlatego ich wprowadzanie do środowiska nie podlegało ówczesnemu zakazowi z nieobowiązującego już art. 120 ustawy o ochronie przyrody[46]. Minister ma 45 dni na zgłoszenie sprzeciwu, po upływie tego terminu zgłaszający ma prawo dokonać wprowadzenia. Natomiast zgodnie z art. 16a ust. 9 Prawa łowieckiego obligatoryjny sprzeciw jest przewidziany, gdy m.in. wprowadzenie do środowiska będzie szkodliwe dla rodzimych gatunków i siedlisk przyrodniczych. Przy czym wprowadzenie i przemieszczanie w środowisku gatunków obcych jest zakazane na mocy art. 7 ust. 1 ustawy o gatunkach obcych[47], a art. 16a Prawa łowieckiego jest wyjątkiem od tej zasady i dotyczy jedynie obcych gatunków zwierząt łownych. Oznacza to, iż wprowadzanie do środowiska innych gatunków poza wspomnianymi trzema takim ograniczeniom nie podlega. Najczęściej dyskutowane są introdukcje jelenia szlachetnego, nazywane „odświeżaniem krwi" lub „dolewaniem świeżej krwi", polegające na sprowadzaniu osobników zwłaszcza o dużym porożu i masie ciała, by poprawić jakość trofeów lokalnej populacji[48]. Obecnie podważa się sens takich działań, gdyż zdaniem Z. Borkowskiego, K. Krysiuka i M. Pudełko „(...) to środowisko ma największy wpływ na jakość i historie życiowe osobników, znacznie większy niż komponent genetyczny (...). Dlatego też próby przesiedlania jeleni z populacji, w których osobniki (samce) cechują się wysoką jakością do słabych jakościowo populacji nie mają naukowej podstawy"[49].

Ostatnią kwestią dotyczącą hodowli są polowania w ośrodkach hodowli zwierzyny (tzw. OHZ). Zgodnie z ustawą – Prawo łowieckie ośrodki te mają

---

[45] D.J. Gwiazdowicz, *Łowiectwo a ochrona przyrody*, (w:) D.J. Gwiazdowicz (red.), *Problemy…*, s. 99–100.

[46] Zob. ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.).

[47] Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1589 ze zm.). Ustawa ta jest skorelowana z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz.Urz. UE L z 2014 r. nr 317, s. 35, ze zm.).

[48] Z. Borowski, K. Krysiuk, M. Pudełko, *Czy przesiedlenia zwierząt są zasadne z punktu widzenia zarządzania populacją? Na przykładzie jelenia szlachetnego Cervus elaphus i daniela Dama dama*, „Studia i Materiały CEPL" Rogów 2013, R. 15, z. 36/3, s. 81.

[49] *Ibidem*, s. 85.

za zadanie realizować cele związane w szczególności z prowadzeniem wzorcowego zagospodarowania łowisk, wdrażaniem nowych osiągnięć z zakresu łowiectwa, prowadzeniem badań naukowych, odtwarzaniem populacji zanikających gatunków zwierząt dziko żyjących, hodowlą rodzimych gatunków zwierząt łownych w celu zasiedlania łowisk, hodowlą zwierząt łownych szczególnie pożytecznych w biocenozach leśnych oraz prowadzeniem szkoleń z zakresu łowiectwa (art. 28 ust. 2 Prawa łowieckiego). Tymczasem w ośrodkach tych przeprowadzane są również polowania, a w OHZ prowadzonych przez PZŁ obowiązuje cennik dla myśliwych krajowych[50]. Jednym z najgłośniejszych było polowanie ministra Jana Szyszko w 2017 r., które wywołało tzw. aferę bażantową. Podczas tego polowania w OHZ Grodno pozyskano około 300 bażantów, przy czym ptaki te były wypuszczane z klatek[51]. Abstrahując od zgodności tego zachowania z kodeksem etyki łowieckiej, *de lege lata* brakuje przepisu, który wskazywałby, po upływie jakiego czasu od uwolnienia z klatek zwierząt hodowanych może odbyć się na nie polowanie. Należy podkreślić, że szczególnie ptaki, które nigdy nie latały, stanowią wówczas łatwy cel dla myśliwych.

Ponadto warto również zastanowić się, czy w omawianym przypadku można było uznać te zwierzęta za wolnożyjące. Trafne stanowisko zajmuje w tej kwestii M. Kościelniak-Marszał[52], odwołując się do art. 2 Prawa łowieckiego, który stanowi, że „Zwierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa". Bażanty mogą być zaliczane do zwierząt wolnożyjących, ale i gospodarskich (por. art. 16 Prawa łowieckiego), co oznacza, że sama przynależność gatunkowa nie może stanowić kryterium rozróżnienia. Zwierzęta łowne, zgodnie z cytowanym przepisem, mają być w stanie wolnym. Tymczasem z wykładni postanowienia Sądu Najwyższego dotyczącego daniela, termin ten oznacza stałe przebywanie poza ogrodzonym terenem hodowli, jedynie przejściowe przybywanie w stanie wolnym nie czyni zwierzęcia własnością Skarbu Państwa[53], *ergo* nie jest wolnożyjące, a uwolnione. Ponadto w ustawie o ochronie zwierząt[54] zawarta jest definicja zwierząt wolno żyjących (dzikich) i są to, „(...) zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka".

[50] https://www.pzlow.pl/wp-content/uploads/2023/04/zal-do-uch.-ZG-nr-51.2023-cennik-mysliwych-krajowych-polujacych-w-OHZ_compressed.pdf (dostęp: 22.05.2025 r.).

[51] https://oko.press/minister-szyszko-wzial-udzial-rzezi-bazantow-groza-mu-konsekwencje-dyscyplinarne (dostęp: 22.05.2025 r.).

[52] M. Kościelniak-Marszał, *Polowanie na klatkowe bażanty nielegalne*, „Brać Łowiecka" 2016, nr 12, s. 68–70.

[53] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2011 r., V KK 151/11, LEX nr 1095963.

[54] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.).

Zgodzić należy się zatem z M. Kościelniakiem-Marszałem, iż „(...) aby zwierzę mogło zostać uznane za wolno żyjące, powinno przebywać w warunkach wolnościowych na tyle długo, aby doszło u niego do wykształcenia umiejętności pozwalających na przetrwanie bez pomocy człowieka, w konkretnym środowisku, w dowolnej porze roku. Takie okoliczności dopełnią bowiem kryterium płynącego z pojęcia «życie», które w swoje znaczenie ma wpisaną pewną trwałość sytuacji, jaka nie może być zrównywana z chwilowym uwolnieniem spod nadzoru człowieka”[55]. Na marginesie należy dodać, iż taka praktyka stoi w sprzeczności z zaleceniem kodeksu etycznego myśliwych Unii Europejskiej, który w rozdziale VII lit. A pkt 8 nakazuje unikania praktyki uwalniania zwierzyny bezpośrednio przed lub w trakcie polowania[56].

Reasumując, ustawodawca powinien uregulować kwestię, w szczególności, po jakim okresie jest możliwe polowanie na zwierzęta wypuszczane z hodowli, co ma zasadnicze znaczenie nie tylko w ośrodkach hodowli zwierzyny, lecz także w obwodach łowieckich, gdzie po spełnieniu wyżej omówionych warunków również można wypuszczać zwierzęta na wolność.

VI. Ochrona

Ostatnim elementem gospodarki łowieckiej jest ochrona. Zdaniem ustawodawcy, ale i myśliwych opiera się ona głównie na wzbogacaniu naturalnej bazy żerowej dla zwierzyny w lasach oraz dokarmianiu zwłaszcza w okresie zimowym[57]. Zgodnie z art. 13 Prawa łowieckiego dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich mogą dokarmiać zwierzynę, po uzgodnieniu miejsca wykładania karmy z właścicielem, posiadaczem lub zarządcą gruntu, jeżeli działanie to nie stwarza zagrożenia epizootycznego. O ile zakazane jest strzelanie do zwierzyny przy paśnikach, lizawkach, pasach zaporowych oraz punktach stałego dokarmiania (§ 6 ust. 1 pkt 2 regulaminu polowań[58]), o tyle dozwolone jest pozyskiwanie przy tzw. nęciskach. Zgodnie z § 2 pkt 10a regulaminu polowań termin ten oznacza miejsce wabienia zwierzyny, gdzie wykłada się przynętę. W praktyce myśliwi wykładają w oznaczonych miejscach ziemniaki, jabłka, kukurydzę lub buraki i mogą oddać strzał przy

[55] M. Kościelniak-Marszał, *Polowanie*..., s. 70.

[56] Tekst kodeksu za: http://www.wklrybitwa.pl/index.php/prawo/etyka-lowiecka/kodeks-etyczny-mysliwych-ue (dostęp: 26.06.2024 r.).

[57] D.J. Gwiazdowicz, *Łowiectwo a ochrona przyrody*, (w:) D.J. Gwiazdowicz (red.), *Problemy*..., s. 94.

[58] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz (Dz.U. nr 61, poz. 548 ze zm.); dalej: regulamin polowań.

nęcisku jedynie do dzika lub drapieżnika[59]. W myśl regulaminu polowań lokalizację nęcisk myśliwy powinien ustalić u dzierżawcy lub zarządcy obwodu, a podmioty te w przypadku terenów leśnych mają uzgodnić to z właściwym nadleśnictwem (§ 6 ust. 1 pkt 2). Podkreślenia wymaga fakt, iż przy nęciskach można strzelać tylko do dzików i drapieżników, a nie do innych gatunków, np. jeleni czy saren. Tymczasem brakuje przepisu sankcjonującego działanie wbrew zakazowi. Myśliwy może wówczas odpowiedzieć jedynie dyscyplinarnie za przewinienie łowieckie polegające na naruszeniu wydanego na podstawie ustawy aktu wykonawczego. Ponadto warto również zauważyć, iż w związku z afrykańskim pomorem świń (ASF) ograniczono masę karmy możliwej do wyłożenia w nęcisku. W 2025 r. dozwolona ilość paszy do nęcenia w nęcisku nie może przekraczać 10 kg/km^2 powierzchni łowiska/miesiąc[60]. Sankcję o charakterze administracyjnym zawiera art. 85aa ust. 1 pkt 13a ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt[61] stanowiący, iż kto wbrew zakazowi z rozporządzenia powiatowego lekarza weterynarii lub rozporządzenia wojewody dokarmia zwierzęta łowne, podlega karze pieniężnej w wysokości od 0,1 do dwukrotności kwoty przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W załącznikach do rozporządzeń począwszy od 2018 r. do 2023 r. prawodawca wprost wyrażał zakaz dokarmiania dzików na terytorium RP, tymczasem w obecnie obowiązującym rozporządzeniu tego zabrakło, podobnie jak w roku 2024. Ponadto warto w tym kontekście zwrócić uwagę, że rozporządzenie zostało przyjęte w styczniu i obowiązuje do roku 2027. Stanowi to niewątpliwie dobrą zmianę w porównaniu z poprzednimi rozporządzeniami, które były przyjmowane w marcu/kwietniu i obowiązywały do końca roku. Oznaczało to, iż wyżej wymieniony limit nie wiązał do momentu wejścia w życie rozporządzenia, tj. można było nieograniczenie, po spełnieniu innych wymogów, tworzyć nęciska dla dzików od stycznia do marca/kwietnia. Biuro Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi twierdziło wówczas, że „Działania ujęte w projekcie rozporządzenia Ministra Rolnictwa

[59] Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych drapieżnikami są: lisy, borsuki, kuny leśne, kuny domowe, norki amerykańskie, tchórze zwyczajne oraz szakale złociste.

[60] Zob. 4.4.12 załącznika do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 stycznia 2025 r. w sprawie wprowadzenia w latach 2025–2027 na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej „Programu mającego na celu wczesne wykrycie zakażeń wirusem wywołującym afrykański pomór świń i poszerzenie wiedzy na temat tej choroby oraz jej zwalczanie" (Dz.U. z 2025 r. poz. 199).

[61] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1075 ze zm.).

i Rozwoju Wsi w sprawie wprowadzenia w 2024 r. na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej «Programu mającego na celu wczesne wykrycie zakażeń wirusem wywołującym afrykański pomór świń i poszerzenie wiedzy na temat tej choroby oraz jej zwalczanie» nie mają bezpośredniego wpływu na zwalczanie ASF. Program, co do zasady, jest opracowywany i wprowadzany w drodze rozporządzenia w celu pozyskania dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (...)"[62].

VII. Podsumowanie

Gospodarka łowiecka w obecnym kształcie ma kilka mankamentów, które niewątpliwie należałoby wyeliminować. Po pierwsze gro zadań w zakresie łowiectwa zostało powierzonych PZŁ przy jednoczesnym braku efektywnej kontroli nad Związkiem. Brak jest współpracy, którą zakłada zrównoważony rozwój, pomiędzy kilkoma instytucjami, a wyraźnie uwypukla się rola PZŁ. W kontekście pozyskania ważnym problemem jest inwentaryzacja, bowiem brakuje skutecznej metody, a to od jej wyniku zależy, jak będzie wyglądał roczny plan łowiecki i wieloletni łowiecki plan hodowlany. Ponadto wyraźnie widać również podział na łowiectwo i leśnictwo, brak jest bowiem holistycznego ujęcia lasu i jego mieszkańców jako całego ekosystemu. Należałoby zatem postulować rozpoczęcie współpracy myśliwych z leśnikami i zaprzestanie postrzegania zwierzyny jako *de facto* szkodników leśnych wyrządzających szkody w drzewostanach. Współdziałanie polegające z jednej strony na zmianie metody hodowli lasu, a z drugiej na odpowiednim dokarmianiu i odstrzale mogłoby lepiej realizować cel zrównoważonego rozwoju niż konieczność udziału dzierżawcy w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną w razie niezrealizowania rocznego planu łowieckiego. Ponadto warte rozważenia jest ustawowe uregulowanie introdukcji szczególnie jeleni, bowiem różnorodność oznacza występowanie bogactwa puli genowej, a nie osobników o największym i najlepszym porożu. Ponadto *de lege ferenda* ustawodawca powinien wprowadzić zakaz wykonywania polowania w pewnym okresie od wypuszczenia w danym terenie na wolność zwierząt hodowanych. Ostatnią kwestią jest natomiast postulat penalizacji pozyskiwania zwierzyny, być może z wyjątkiem drapieżników i dzików, przy nęciskach czy punktach dokarmiania, bowiem jest to działanie, moim zdaniem, dalece nieetyczne, a sprawca powinien ponieść odpowiednią karę.

[62] Cytat za: R. Skibińska, *Sezonowe zakazy nie pomagają zwalczyć afrykańskiego pomoru świń*, https://www.prawo.pl/samorzad/dokarmianie-zwierzat-a-zawalczanie-asf,526019.html (dostęp: 22.05.2025 r.).

Mając to wszystko na uwadze, należy stwierdzić, że polski model łowiectwa dąży do sprostania założeniom zrównoważonego łowiectwa i rozwoju, niemniej nadal wymaga on zmian.

Bibliografia

Borkowski J., *Żeby zwierzyna była syta i las cały...*, (w:) D.J. Gwiazdowicz (red.), *Problemy współczesnego łowiectwa w Polsce*, Poznań 2012

Borowski Z., Krysiuk K., Pudełko M., *Czy przesiedlenia zwierząt są zasadne z punktu widzenia zarządzania populacją? Na przykładzie jelenia szlachetnego Cervus elaphus i daniela Dama dama*, „Studia i Materiały CEPL" Rogów 2013, R. 15, z. 36/3

Daniłowicz W., *Łowiectwo w zrównoważonym rozwoju*, „Brać Łowiecka" 2017, nr 9

Gwiazdowicz D.J., *Łowiectwo a ochrona przyrody*, (w:) D.J. Gwiazdowicz (red.), *Problemy współczesnego łowiectwa w Polsce*, Poznań 2012

Gwiazdowicz D.J., *Łowiectwo jako element ochrony przyrody*, (w:) *Gospodarka łowiecka jako element ochrony środowiska przyrodniczego i zrównoważonego rozwoju*, Warszawa 2017

Kościelniak-Marszał M., *Polowanie na klatkowe bażanty nielegalne*, „Brać Łowiecka" 2016, nr 12

Müller T., Zwolak Z., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 1999, LEX/el.

Okarma H., *Selekcja przez drapieżniki a selekcja przez myśliwych*, (w:) D.J. Gwiazdowicz (red.), *Problemy współczesnego łowiectwa w Polsce*, Poznań 2012

Pązik A., Słomski M., *Prawo łowieckie. Komentarz*, 2023 LEX/el.

Radecki W., *Gospodarka łowiecka jako element ochrony środowiska – aspekty prawne (II)*, „Brać Łowiecka" 2017, nr 2

Rakoczy B., Woźniak A., Stec R., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014

Skibińska R., *Sezonowe zakazy nie pomagają zwalczyć afrykańskiego pomoru świń*, https://www.prawo.pl/samorzad/dokarmianie-zwierzat-a-zawalczanie-asf,526019.html (dostęp: 22.05.2025 r.)

Stec R., *Prawo łowieckie. Wybrane aspekty prawnoporównawcze*, Warszawa 2009

Does Hunting Management Ensure Sustainability?

Abstract

The aim of the article is to examine whether hunting management as given by the Hunting Law is compatible with the idea of sustainable development. The main elements of hunting management, i.e. protection, breeding and harvesting, were analysed, and the entities responsible for its management and the relations between them were identified. It was shown that the Polish hunting model strives to meet the requirements of sustainable hunting, but still requires changes.

Keywords: hunting management, sustainability, harvesting, breeding, protection

Słowa kluczowe: gospodarka łowiecka, zrównoważony rozwój, pozyskiwanie, hodowla, ochrona

Jan Szych
Uniwersytet Warszawski
e-mail: janbrunoszych@gmail.com
ORCID: 0009-0003-0698-6421

Podatek od pestycydów jako środek realizacji strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 i strategii „od pola do stołu"

Niniejszy artykuł nie stanowi głosu w dyskusji odnośnie do zmian klimatycznych, słuszności zmian postulowanych przez Unię Europejską, sytuacji polskich rolników ani polityk przyjmowanych przez polski rząd. Powinien on być postrzegany wyłącznie w kontekście przyjęcia za fakt zarówno zachodzenia zmian klimatycznych oraz ich antropogenicznego źródła, jak i potencjału ich powstrzymania (czy odwrócenia) poprzez odpowiednie działania. Reasumując, artykuł powinien być rozpatrywany przy założeniu następujących tez, przy czym autor w niniejszej pracy nie opowiada się za żadną z nich, a są to założenia niezbędne do analizy istoty „podatku od pestycydów": zmiany klimatyczne i degradacja środowiska są faktem, tendencja zmian klimatu i degradacji środowiska przyspiesza, w celu ich spowolnienia/powstrzymania i odwrócenia skutków potrzebne jest podjęcie kroków, szeroko rozumiane pestycydy są co do zasady szkodliwe dla ludzi i zwierząt, zapewniają przy tym większą skuteczność upraw.

Istotne jest, aby wskazać, że nowelizacja mająca wprowadzić „podatek od pestycydów" (nr 2022/0196 (COD)) została dnia 6 maja 2024 r. wycofana przez Komisję dokumentem nr C/2024/3117[1]. Wskazano również, że „wycofanie wynika z faktu, że nie można było spodziewać się osiągnięcia porozumienia w związku z odrzuceniem wniosku przez Parlament Europejski (P9_TA(2023)0424) (dnia 22 listopada 2023 r.) i brakiem postępów w dyskusjach w Radzie[2]".

[1] Dz.Urz. UE C z 2024 r., s. 3117.
[2] Wycofanie wniosków Komisji (C/2024/3117) z dnia 6 maja 2024 r.

Od grudnia 2019 r. hasło „Europejski Zielony Ład[3]" kojarzy się najczęściej z neutralnością klimatyczną, zrównoważonym rolnictwem oraz ostatnio – oporem rolników. Ta inicjatywa polityczna opracowana została w latach 2019–2020 z uwzględnieniem możliwej recesji gospodarczej spowodowanej pandemią COVID-19[4], na skutek czego działania uznane za kluczowe zarówno dla „Europejskiego Zielonego Ładu", jak i odbudowy europejskiej gospodarki przesunięto w realizacji na sam początek. Sam „Europejski Zielony Ład" jest strategią Unii Europejskiej, której celem jest osiągnięcie do 2050 r. neutralności klimatycznej (w tym m.in. transformacja gospodarcza w kierunku bardziej zrównoważonego i ekologicznego rozwoju), stanowi on połączenie pakietu inicjatyw politycznych ze strategią działania. Jest to strategia innowacyjna i w odróżnieniu od np. strategii energetycznych (jak tzw. „20-20-20") charakteryzuje się podejściem całościowym[5]. Obejmuje ona bardzo wiele obszarów, zaczynając od energii, a kończąc na rolnictwie. W kontekście podatku od pestycydów najważniejsze są właśnie kroki poczynione w ramach realizacji postanowień „Europejskiego Zielonego Ładu" w przedmiocie rolnictwa, a dokładniej strategie „na rzecz bioróżnorodności 2030" oraz „od pola do stołu". Obie te strategie zostały przyjęte 20 maja 2020 r., jednak różnią się one między sobą zarówno pod kątem założonego celu, jak i środków jego realizacji.

Ponadto już sam „Europejski Zielony Ład" bezpośrednio kładzie nacisk na redukcję wykorzystania środków chemicznych w działalności rolniczej (m.in. pestycydów i nawozów), wskazując na konieczność utrzymania różnorodności gatunków roślin i zwierząt w gospodarstwach rolnych, jak również konieczność dążenia do podwyższenia żyzności gleb[6].

Strategia „na rzecz bioróżnorodności 2030"[7] stanowi integralną część „Europejskiego Zielonego Ładu", a jej postulatem jest ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów oraz zatrzymanie spadku bioróżnorodności do roku 2030. Jest to pakiet inicjatyw oraz działań (w wielu obszarach związanych z ochroną środowiska i gospodarką zasobami naturalnymi), które mają prowadzić do powstrzymania utraty różnorodności biologicznej

[3] Nowy Zielony Ład UE, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład", Bruksela 11 grudnia 2019 r., COM(2019) 640 final.

[4] Z. Nowak, *Europejski Zielony Ład – na drodze do neutralności klimatycznej UE*, „Biuletyn Polski Instytut Spraw Międzynarodowych" 2021, nr 66(2264).

[5] Z. Nowak, *Europejski Zielony Ład*...

[6] A. Ginter, *Ochrona roślin w ramach Europejskiego Zielonego Ładu na przykładzie uprawy ziemniaka skrobiowego*, „Progress in Plant Protection" 2022, nr 62(4), s. 209.

[7] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, COM(2020) 380 final.

i umożliwić jej odbudowę do 2030 r. Strategia ta znana jest również pod nazwą „Przywracanie przyrody do naszego życia". Głównym celem strategii „na rzecz bioróżnorodności 2030" jest odbudowa bioróżnorodności i odwrócenie jej trendu spadkowego, zaś pozostałymi celami są:
– wzrost produkcji w systemie rolnictwa ekologicznego i zwiększenie liczby elementów krajobrazu rolniczego przyjaznych przyrodzie,
– zatrzymanie i odwrócenie trendu spadkowego populacji zapylaczy,
– odtworzenie co najmniej 25 000 km europejskich rzek poprzez przywrócenie do stanu swobodnego przepływu,
– zapobieganie nadmiernej eksploatacji zasobów biologicznych,
– zapobieganie zmianom klimatu,
– zapobieganie zanieczyszczeniom,
– zapobieganie występowaniu inwazyjnych gatunków obcych.

Sama strategia „na rzecz bioróżnorodności 2030" obejmuje dodatkowo wiele innych działań, takich jak ochrona obszarów chronionych, odtwarzanie siedlisk naturalnych, zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych, edukacja społeczeństwa na temat znaczenia bioróżnorodności itp.

W kontekście stosowania pestycydów strategia „na rzecz bioróżnorodności 2030" zakłada do 2030 r. ograniczenie o 50% stosowania pestycydów chemicznych i związanego z tym ryzyka[8] (m.in. w celu powstrzymania i odwrócenia procesu spadku liczebności owadów zapylających[9]). Ponadto Komisja przewiduje w ramach realizacji strategii „na rzecz bioróżnorodności 2030" odblokowanie 20 mld euro rocznie na realizację celów z funduszy Unii Europejskiej oraz środków krajowych i prywatnych[10].

Strategia „od pola do stołu"[11], analogicznie do strategii „na rzecz bioróżnorodności 2030", przyjęta została 20 maja 2020 r. i stanowi środek na rzecz realizacji postanowień „Europejskiego Zielonego Ładu". Głównym celem strategii „od pola do stołu" jest zmniejszenie negatywnego wpływu produkcji i konsumpcji żywności na środowisko naturalne, poprawa zdrowia obywateli oraz transformacja europejskiego systemu żywnościowego na bardziej odporny i sprawiedliwy, a celami dodatkowymi są m.in.:
– zrównoważona produkcja żywności,
– zrównoważone przetwórstwo i dystrybucja żywności,

[8] *Przyroda bez pestycydów*, poland.representation.ec.europa.eu, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/przyroda-bez-pestycydow-2022-06-22_pl (dostęp: 23.05.2025 r.).

[9] P. Skubała, *Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 – kluczowe zadanie na teraz*, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, „ANALIZA CELowa" 2022, nr 12, s. 6.

[10] *Bioróżnorodność: jak UE chroni przyrodę*, consilium.europa.eu, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/biodiversity/ (dostęp: 5.06.2024 r.).

[11] Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 20 maja 2020 r. w sprawie Strategii „od pola do stołu" na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020), 380 final.

– zrównoważona konsumpcja żywności,
– zapobieganie stratom żywności i marnotrawieniu żywności.

Strategia ta dotyczy co do zasady transformacji systemu żywnościowego, tak aby był on bardziej zrównoważony, sprawiedliwy i zdrowy, przy czym jest to jedno z kluczowych działań w ramach „Europejskiego Zielonego Ładu". Realizacja tej strategii ma przyczynić się do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., a jednocześnie zmienić obecny unijny system żywnościowy w model zrównoważony (czyli również mniej emisyjny).

W kontekście pestycydów jednym z celów strategii jest zmniejszenie zależności od pestycydów i środków przeciwdrobnoustrojowych oraz ograniczenie nadmiernego nawożenia[12]. W ich miejsce proponowane jest przez Komisję m.in. odchwaszczanie mechaniczne oraz zmianowanie upraw[13]. Jednak strategia „od pola do stołu" to nie tylko pakiet obejmujący wyłącznie zakazy, ale również przewidujący pomoc finansową kierowaną do małych i średnich rolników[14] oraz np. w ramach programu „Horizon Europe" dysponujący środkami w wysokości 10 mld euro na badania naukowe i innowację[15].

Reasumując, strategia „od pola do stołu" zakłada zmniejszenie negatywnego wpływu produkcji i konsumpcji żywności na środowisko poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, zanieczyszczenia wody i gleby itp., a jednym z priorytetów tej strategii jest zmniejszenie o połowę korzystania z pestycydów i nawozów oraz sprzedaży środków antydrobnoustrojowych. Jest to strategia w swoich postanowieniach niezwykle ambitna.

Na przestrzeni powołanych wyżej strategii można dostrzec zarys proponowanego przez Unię Europejską modelu, w którym szeroko rozumiany rozwój ma odbywać się odpowiedzialnie, bez umniejszania szans przyszłych pokoleń, gdzie podstawą realizacji działań ma być odpowiednie zbudowanie relacji między konkurencyjnością gospodarki a troską o środowisko i jakością życia[16]. Ponadto z powołanych strategii można wyprowadzić normę, zgodnie z którą do 2030 r. redukcja wykorzystania pestycydów ma wynieść 50%. Jako urzeczywistnienie tej normy można wskazać m.in. ustalane indywidualnie dla każdego państwa członkowskiego „obligatoryjne

[12] A. Deptulska, *Strategia „od pola do stołu" jako wyzwanie związane ze zrównoważonymi systemami żywnościowymi*, „Studia Iuridica" 2022, nr 94, s. 60.

[13] A. Deptulska, *Strategia*..., s. 60.

[14] *Ibidem*.

[15] A.J. Sójka, *Europejski Zielony Ład – Unia Europejska od zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa środowiskowego do ekologizmu*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa" 2022, nr 12, s. 137.

[16] B. Jeżyńska, *Zrównoważone rolnictwo w rezerwatach biosfery*, „Studia Iuridica" 2022, nr 94, s. 152.

cele redukcyjne", które np. w 2022 r. nie mogły być niższe niż 35%[17], czy systematyczne wycofywanie przez Komisję Europejską z rynku określonych substancji czynnych zawartych w pestycydach[18], uniemożliwiając tym samym ich nabycie.

Na podstawie wyników badania przeprowadzonego na ziemniaku skrobiowym (zestawiono dwa sposoby pielęgnacji chemicznej: w pierwszym wykorzystano wycofane przez Unię Europejską środki ochrony roślin, a w drugim zastosowano się do przepisów prawa) przez Agnieszkę Ginter w latach 2019–2020[19], autorka badania wskazała jako wnioski, iż:

1) chemiczna pielęgnacja plantacji w obliczu Europejskiego Zielonego Ładu wymaga ciągłego monitorowania rynku środków ochrony roślin, szczególnie informacji dotyczących wycofywania z użycia ich substancji czynnych. Redukcja chemizacji rolnictwa będąca jednym z kluczowych założeń Unii Europejskiej na najbliższe lata jest działaniem słusznym, a kluczowym elementem tego procesu jest przemyślany dobór preparatów o niskiej zawartości substancji czynnej;
2) konieczne zmiany preparatów chemicznych w pielęgnacji plantacji ziemniaka skrobiowego nie wpłynęły na obniżenie efektów produkcyjnych, co pozwala przypuszczać, że ukierunkowany sposób pielęgnacji plantacji pozwoli utrzymać osiągane plony ziemniaka skrobiowego;
3) koordynowanie i kontrolę ochrony plantacji roślin uprawnych w dobie Europejskiego Zielonego Ładu należy postrzegać jako obligatoryjny element procesu produkcyjnego w każdym gospodarstwie rolnym[20].

Powstaje pytanie, w jaki sposób można zrealizować założone cele dotyczące zmniejszenia użycia szeroko rozumianych pestycydów, skoro ich stosowanie przynosi tak wiele korzyści dla stosującego je przedsiębiorcy, przy czym sam nie odczuwa on ich negatywnych skutków? Propozycję rozwiązania tego problemu przedstawiła europosłanka Sarah Wiener[21].

W propozycji Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115 (COM(2022)0305 – C9-0207/2022 – 2022/0196(COD)) z dnia 6 lutego 2023 r. zawarła ona swoją wizję podatku od pestycydów mającego rozwiązać trapiące Unię Europejską bolączki związane z trudami implementacji ograniczeń stosowania środków ochrony roślin. Proponowana zmiana miała odbyć się

[17] A. Ginter, *Ochrona*..., s. 209.
[18] *Ibidem*.
[19] *Ibidem*.
[20] *Ibidem*, s. 213.
[21] Europosłanka austriackiego pochodzenia, przynależy do partii zielonych oraz piastuje stanowisko Sprawozdawcy Parlamentu Europejskiego.

drogą nowelizacji motywu (9), (43) preambuły i art. 39 § 1 oraz dodaniem motywu (48a) preambuły, art. 8 § 1 pkt ga i art. 39a.

Postulowane przez europosłankę Wiener rozwiązanie polega na wprowadzeniu opodatkowania pestycydów w sposób jednolity dla wszystkich państw członkowskich. Podatek miałby być inspirowany duńskim modelem opodatkowania pestycydów, tj. podatek obliczany liniowo w zależności od ilości zawartego w danym środku ochrony roślin składnika aktywnego (na kształt akcyzy). Postulowany podatek miałby zatem przyjąć formę podatku krajowego „opartego na ryzyku". Zaznaczyć tu należy, że sami Duńczycy pracują obecnie nad zaostrzeniem przepisów regulujących „pierwotny" podatek w ten sposób, że nastąpi wyodrębnienie składników aktywnych niższego ryzyka, na które stawka podatku ma być niższa niż w przypadku składników wysokiego ryzyka (mowa o ryzyku dla przyrody i środowiska). W efekcie wiele pestycydów dostępnych obecnie na rynku w Danii stanie się w przewidywalnej przyszłości o wiele droższych.

Istotny w koncepcji podatku europosłanki Weiner jest aspekt beneficjenta dochodów budżetowych z „podatku od pestycydów". Ma to znaczenie również ze względu na ewentualny odbiór społeczny rzeczonego podatku. Można sobie bowiem wyobrazić oburzenie społeczeństwa związane z wprowadzeniem podatku, którego dochody mają zasilać wyłącznie szeroko rozumiany Skarb Państwa. Taki podatek wydawać się może krzywdzący i niesprawiedliwy. Zupełnie inaczej sprawa ma się wówczas, gdy dochody z podatku przeznaczane są na akceptowalny społecznie cel, jak w przypadku „opłaty cukrowej", gdzie 96,5% przychodów z tytułu tej opłaty stanowi dochód Narodowego Funduszu Zdrowia[22] (przeznaczany na m.in. walkę z cukrzycą 2. typu). Zgodzić można się więc, że w kontekście nowo wprowadzanego podatku obciążającego nabycie towaru, który uznać można za „nacechowany emocjonalnie", bardzo istotne znaczenie dla akceptacji społecznej ma fakt, kto będzie czerpać zyski z dochodów podatkowych. I tak, w przypadku proponowanego „podatku od pestycydów" beneficjentem dochodów z wpłat miał być specjalnie powołany fundusz, który przeznaczać miał te środki na:

– finansowanie bardziej zrównoważonych sposobów ochrony roślin,
– wypłaty rekompensat rolnikom,
– udzielenie producentom rolnym wsparcia finansowego, aby ułatwić im przejście na zrównoważone metody produkcji, szkolenia dla rolników w tym zakresie oraz opłacenie doradców, którymi będą eksperci w tej dziedzinie.

[22] Art. 12c ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1670 ze zm.).

Powstały fundusz miałby służyć finansowaniu wydatków na redukcję użycia pestycydów, badania, rozwój, szkolenia, „a także upowszechniania zintegrowanej ochrony roślin oraz jej uatrakcyjnienia np. przez rekompensaty przy udowodnionej stracie dochodów z tego tytułu[23]". „Podatek od pestycydów" miałby przyjąć zatem formę „opłat pobieranych od producentów albo kar za nadmierne wykorzystanie pestycydów". Przy czym odpowiednio uregulowane wydatkowanie dochodów z tytułu tego podatku umożliwiłoby powołanie wcześniej opisanego funduszu, co zdaniem samej autorki projektu nowelizacji „automatycznie doprowadzi do ograniczenia stosowania pestycydów[24]" poprzez zapewnienie niezbędnych środków finansowych na wdrożenie unijnych przepisów i na adekwatne rekompensaty dla rolników.

Reasumując zatem zaproponowaną konstrukcję „podatku od pestycydów", należy wskazać jego najbardziej istotne elementy:
- budowa funduszu mającego na celu sfinansowanie bardziej zrównoważonych sposobów ochrony roślin, wypłatę rekompensat, udzielanie wsparcia finansowego;
- dochody z „podatku od pestycydów" mające wrócić do rolników w postaci m.in.: finansowania bardziej zrównoważonych sposobów ochrony roślin, wypłat rekompensat, udzielania wsparcia finansowego;
- podatek obciążający (co do zasady) wytworzenie (lub sytuacyjnie zużycie) danego środka ochrony roślin;
- skutek w postaci mniejszego użycia pestycydów;
- przekierowanie dochodów z podatku na cel „odejścia od pestycydów";
- neutralność – rolnik stosujący się do regulacji zawartych w m.in. „Europejskim Zielonym Ładzie" finalnie nie dozna strat majątkowych, gdyż wpłacone na podatek środki wrócą do niego w postaci szeroko rozumianych dopłat.

Dyskusja w przestrzeni publicznej dotycząca „podatku od pestycydów" będzie prawdopodobnie bardzo intensywna, nacechowana emocjonalnie oraz podsycana przez środowiska polityczne. Uprzedzając jej przebieg, autor wskaże wybrane argumenty, które głośno wybrzmiewają w każdej spornej sprawie obejmującej swoim zakresem tematykę „rolniczą", oraz dookreśli ich znaczenie dla przyszłej dyskusji w przedmiocie „podatku od pestycydów".

---

[23] P. Bernat, *Opodatkowanie pestycydów sfinansuje zintegrowaną ochronę roślin?*, topagrar.pl, 16.02.2023 r., https://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci-branzowe-uprawa/opodatkowanie-pestycydow-sfinansuje-zintegrowana-ochrone-roslin-2454868 (dostęp: 6.06.2024 r.).

[24] Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115 (COM(2022)0305 – C9-0207/2022 – 2022/0196(COD)) z dnia 6 lutego 2023 r., „Explanatory Statement", 11 akapit, „risk-based pesticide tax", zdanie pierwsze.

Z argumentów „za" wprowadzeniem nowego podatku od pestycydów wymienić należy:

1) niechęć producentów rolnych do odejścia od stosowania pestycydów. Zainteresowanie producentów (niezależnie od branży, w której działają) skupia się w głównej mierze wokół zysków, przy pomijaniu aspektu wpływu na środowisko. Ten argument w kontekście produkcji rolnej zobrazowany może być kazusem zakazu korzystania ze środków ochrony roślin szkodzących owadom zapylającym (tj. środki aktywne z grupy neonikotynoidów) oraz tego, jak zakaz ten był ignorowany przez rolników i państwa członkowskie[25]. Wraz z zakazem stosowania neonikotynoidów wprowadzono również szczególne regulacje, pozwalające państwu członkowskiemu na zezwolenie, które mogło być wydane na nie dłużej niż 120 dni, konkretnemu rolnikowi na używanie pestycydów tego typu w szczególnych okolicznościach. Zwolnienie to zostało wprowadzone, gdyż neonikotynoidy nie mają zamiennika i w szczególnych oraz nagłych sytuacjach nie można kontrolować upraw w żaden inny rozsądny sposób. W raporcie Pesticide Action Network Europe[26] ujawniono, że państwa takie jak Hiszpania, Austria i Grecja w sposób hurtowy udzielały wyłączeń od zakazu, naruszając mechanizm awaryjnego dozwolenia stosowania pestycydów tego typu. Zatem zastosowanie nacisku finansowego bezpośrednio na podmiot może najskuteczniej wymóc na producentach nieekonomiczne z ich perspektywy, a pożądane środowiskowo zachowania;
2) silne nacechowanie emocjonalne dyskusji obejmujących tematy „rolnicze" wraz ze skrajnym przeciwstawianiem poglądów wyłącznie na „za" i „przeciw" tzw. „polskiemu rolnikowi". W przestrzeni publicznej następuje podsycana medialnie polaryzacja poglądów, w efekcie czego niemożliwa jest otwarta dyskusja, a opowiedzenia się „za ochroną środowiska" jest równoznaczne z „byciem przeciwko «rolnikom»". Równie silnie wybrzmiewa tu argument „bezpieczeństwa żywnościowego", który bywa nadużywany jako argument emocjonalny zarówno przez zwolenników, jak i przeciwników „zmian rolnictwa";

[25] N. Foote, *EU loopholes give free pass to toxic banned pesticides*, euroactiv.com, 17.01.2023 r., www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-loopholes-give-free-pass-to-toxic-banned-pesticides/ (dostęp: 23.05.2025 r.).

[26] Pesticide Action Network Europe, raport *Banned pesticides still in use in the UE*, 2023, https://www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/reports/Report_Banned%20pesticides%20still%20widely%20used%202023.pdf (dostęp: 6.06.2024 r.), https://web.archive.org/web/20230217125215/https://www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/reports/Report_Banned%20pesticides%20still%20widely%20used%202023.pdf (dostęp: 9.06.2025 r.).

3) niskie wykształcenie rolników – brak wiedzy w przedmiocie świadomego korzystania ze środków ochrony roślin i upraw ekologicznych. Według danych z Powszechnego Spisu Rolnego 2020[27] zaledwie 40,3%[28] osób kierujących gospodarstwem rolnym posiada wykształcenie rolnicze lub kurs rolniczy („kurs kwalifikacyjny zakończony egzaminem i uzyskaniem tytułu wykwalifikowanego rolnika lub mistrza rolnika"). Poniższa tabela zestawia wielkość gospodarstwa, jego powierzchnię, udział w strukturze oraz wykształcenie osoby kierującej:

Wyszczególnienie	Ogółem	Klasy wielkości ekonomicznej w tys. euro							
		0–2	2–4	4–8	8–15	15–25	25–50	50–100	≥ 100
Struktura liczby gospodarstw w %[29]	100	28,5	19,0	17,1	12,1	7,7	7,8	4,7	3,0
Odsetek kierujących z wykształceniem rolniczym w %[30]	40,3	26,3	32,6	38,9	47,3	55,8	62,3	65,8	66,1
Powierzchnia użytków rolnych na 1 gospodarstwo w ha[31]	10,42	2,39	3,39	6,38	9,74	14,02	21,08	35,4	77,08

Ponadto, skupiając się wyłącznie na wykształceniu wyższym rolniczym, wskazać należy, że w klasie gospodarstwa 0–4 tys. euro udział osób mających wykształcenie wyższe wśród kierujących gospodarstwem wynosi zaledwie 2,2%[32], udział ten rośnie aż do 33,2% dla gospodarstw o wartości powyżej 1 mln euro[33]. Nie sposób zatem pominąć faktu, że znaczna większość osób kierujących gospodarstwem rolnym nie ma w tym kierunku wykształcenia. Co za tym idzie, takie osoby nie posiadają szczegółowej wiedzy w zakresie zasad stosowania oraz samych podstaw działania pestycydów, przy czym nie mają one również świadomości swojej niewiedzy. Nie byłby to istotny problem, gdyby nie fakt, że osoby niedysponujące dostateczną wiedzą, na

[27] *Powszechny Spis Rolny 2020. Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2020 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022.
[28] *Ibidem*, s. 37.
[29] *Ibidem*, s. 115.
[30] *Ibidem*, s. 116.
[31] *Ibidem*, s. 116.
[32] *Ibidem*, s. 120.
[33] *Ibidem*, s. 120.

skutek błędu poznawczego nazywanego efektem Dunninga-Krugera, przeceniają swoje umiejętności i wiedzę. Łącząc zatem możliwość zaistnienia tego błędu poznawczego z nonkonformizmem i przywiązaniem do dotychczasowych praktyk, charakterystycznymi dla osób mieszkających na obszarach wiejskich, rysuje się wysoce prawdopodobny obraz osoby prowadzącej małe i średnie przedsiębiorstwo rolne – osoba taka nie posiada wiedzy o podstawach działania pestycydów (i tym samym ich wpływu na środowisko), stosuje nieprzerwanie od wielu lat te same znane sobie praktyki, nie wyraża gotowości do zmiany stosowanych praktyk, nie zna aktualnych technik i praktyk rolniczych oraz nie zna obecnych przepisów prawa dotyczących rolnictwa. Spotkać się można z komunałem, iż „rolnik wie najlepiej, co ma robić", podczas gdy w praktyce niejednokrotnie rolnik wykonuje jedynie od -nastu lat wyuczone prace i czynności w określonej kolejności, nie dysponując co do nich pełną wiedzą o ich funkcji, mechanizmie działania oraz skutkach środowiskowych. Jakkolwiek radykalnie i skrajnie ten przykład by nie brzmiał, należy go zestawić z powołanymi wyżej statystykami GUS, np. z faktem, że w najmniejszych gospodarstwach (stanowiących jednak 28,5% wszystkich gospodarstw) jedynie 1/4 osób je prowadzących ma wykształcenie rolnicze, a 2,2% wykształcenie wyższe. Nawet w przypadku największych gospodarstw wykształcenie rolnicze ma 66,1%, a wyższe 33,2%, zatem 1/3 osób prowadzących gospodarstwa o wartości ekonomicznej ponad 100 000 euro nie posiada odpowiedniego wykształcenia rolniczego. Ustawodawca powinien wziąć ten fakt pod uwagę podczas planowania działań mających na celu wywarcie wpływu na branżę rolniczą lub przygotowując się do rozmów z przedstawicielami rolników.

Spośród argumentów „przeciw" wprowadzeniu „podatku od pestycydów" należy wskazać najważniejszy z nich, tj. że w Polsce używa się znacznie mniej pestycydów niż średnia jego użycia na terenie Unii Europejskiej. I tak, według danych FAO[34] w 2021 r. w Polsce użyto pestycydy w ilości 2,32 kg/ha, podczas gdy średnie użycie w Unii Europejskiej wynosiło w tym czasie 4,16 kg/ha. Natomiast według danych Eurostat[35] z tego samego czasu w Polsce użyto 1,86 kg/ha, podczas gdy w państwach Europy Zachodniej było to od 2,41 do 2,66 kg/ha. Zatem niepodważalne jest, iż w Polsce używa się mniej pestycydów niż średnia Unii Europejskiej, nie licząc jednak ziemniaków, co do których w Polsce używa się ok. 0,5 kg/ha więcej środków

[34] Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database.

[35] *Zużycie pestycydów. Polska na tle Ukrainy i Europy Zachodniej*, demagog.org.pl, demagog.org.pl/wypowiedzi/zuzycie-pestycydow-polska-na-tle-ukrainy-i-zachodniej-europy/ (dostęp: 6.06.2024 r.).

ochrony roślin od średniej Unii Europejskiej. W efekcie odgórne ustalenie normy mającej na celu „ograniczenie stosowania pestycydów o 50%" znacznie mocniej uderzy w Polskich producentów, którzy będą musieli zejść z wykorzystaniem środków ochrony roślin dużo niżej, niż tożsami producenci z krajów Europy Zachodniej. Takie regulacje wprost należy nazwać dyskryminującymi i powinny one zostać ukształtowane z uwzględnieniem regulacji szczegółowych, mających na celu wbudowanie w normy „zaworów bezpieczeństwa" uniemożliwiających niesprawiedliwe ustalanie limitów użycia pestycydów oraz przypadkowe pokrzywdzenie rolników z Polski, którzy *de facto* realizują cele „Europejskiego Zielonego Ładu" szybciej niż rolnicy z państw Europy Zachodniej.

Podsumowując, wszelkie działania podjęte w kierunku aktywnego przeciwdziałania używaniu pestycydów, czyli również wprowadzenie „podatku od pestycydów", spotykać się będą z bardzo silną krytyką ze strony środowisk rolniczych oraz w atmosferze skandalu, która będzie prawdopodobnie podsycana przez opozycyjne ugrupowania polityczne.

Spodziewać się również należy sprzeciwu i krytyki ze strony podmiotów z branży rolnej, analogicznych do oporu i sprzeciwu przy implementacji dowolnego „podatku" w jakiejkolwiek innej branży produkcyjnej. Jest to związane z tym, że producenci dążą do maksymalizacji zysków, przy czym rolnictwo różni się od innych gałęzi przemysłu w głównej mierze emocjonalnym nacechowaniem społeczeństwa do przedmiotu produkcji.

Architektura „podatku od pestycydów" opiera się również na jego redystrybucyjnej funkcji. Dochody odniesione z tytułu wpłat przeznaczone mają być więc na szeroko rozumiane „świadczenia" przekazywane rolnikom, którzy będą się do nich kwalifikować (realizując postanowienia m.in. „Europejskiego Zielonego Ładu"). Zatem „podatek od pestycydów" będzie co do zasady jedynie „zawieszać" środki podmiotu nabywającego pestycydy, które będzie on mógł „odzyskać", stosując się do przepisów m.in. o „zrównoważonym rolnictwie".

Podmioty, które nie dostosują się do przepisów warunkujących otrzymanie „świadczeń", np. przez niestosowanie ugorowania, nie będą mogły skorzystać z dostępnych środków, ponosząc tym samym znaczne straty finansowe związane z płaceniem wyższej ceny kupna pestycydów i braku ich „zwrotu" w postaci „świadczeń".

W związku z dużo wyższymi cenami „ekologicznych" pestycydów oraz koniecznością stosowania ich w większych ilościach (ze względu na mniejszą skuteczność) należy stwierdzić, że same dochody z wpłat z „podatku od pestycydów" nie umożliwią pełnego pokrycia wydatków poniesionych przez rolników w związku ze zmianą typu stosowanych środków ochrony roślin. Przy czym nie można pozwolić, aby koszty zmniejszenia stosowania

pestycydów spadły na rolnika, gdyż zmiana odbywa się w interesie społecznym, a przerzucenie kosztów na rolnika zaowocuje gwałtownym wzrostem cen żywności. Spodziewać się zatem należy konieczności wzmacniania budżetu przeznaczonego na „świadczenia" dla rolników (związanych z przejściem na „ekologiczne" pestycydy) środkami finansowymi pochodzącymi również spoza wpłat z „podatku od pestycydów". Odpowiednia implementacja tego podatku będzie zatem wymagała dotacji zewnętrznych w celu zdjęcia kosztów „transformacji" z rolnika i przeniesienia ich na inny podmiot (najprawdopodobniej obywatela Unii Europejskiej).

„Podatek od pestycydów" wydaje się być skutecznym instrumentem mogącym osiągnąć cel redukcji użycia pestycydów przez podmioty branży rolnej, trudno bowiem mówić o dobrowolnym odejściu rolników od pestycydów, tj. środków zapewniających skuteczniejszą uprawę i wyższe zyski, nawet gdy odbywa się to kosztem zdrowia samego rolnika, konsumenta czy degradacji środowiska.

Bibliografia

Akty prawne, uzasadnienia ustaw i komunikaty

Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115 (COM(2022)0305 – C9-0207/2022 – 2022/0196(COD)) z dnia 6 lutego 2023 r.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, COM(2020) 380 final

Nowy Zielony Ład UE, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład", Bruksela 11.12.2019 r., COM(2019) 640 final

Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 20 maja 2020 r. w sprawie Strategii „od pola do stołu" na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020), 380 final

Wycofanie wniosków Komisji (C/2024/3117) z dnia 6 maja 2024 r.

Monografie i prace zbiorowe

Deptulska A., *Strategia „od pola do stołu" jako wyzwanie związane ze zrównoważonymi systemami żywnościowymi*, „Studia Iuridica" 2022, t. 94

Ginter A., *Ochrona roślin w ramach Europejskiego Zielonego Ładu na przykładzie uprawy ziemniaka skrobiowego*, „Progress in Plant Protection" 2022, nr 62(4)

Jeżyńska B., *Zrównoważone rolnictwo w rezerwatach biosfery*, „Studia Iuridica" 2022, t. 94

Nowak Z., *Europejski Zielony Ład – na drodze do neutralności klimatycznej UE*, „Biuletyn Polski Instytut Spraw Międzynarodowych" 2021, nr 66(2264)

Powszechny Spis Rolny 2020. Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2020 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022
Skubała P., *Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 – kluczowe zadanie na teraz*, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, „ANALIZA CELowa" 2022, nr 12
Sójka A.J., *Europejski Zielony Ład – Unia Europejska od zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa środowiskowego do ekologizmu*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa" 2022, nr 12

Źródła internetowe

Bernat P., *Opodatkowanie pestycydów sfinansuje zintegrowaną ochronę roślin?*, topagrar.pl, 16.02.2023 r., https://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci-branzowe-uprawa/opodatkowanie-pestycydow-sfinansuje-zintegrowana-ochrone-roslin-2454868 (dostęp: 6.06.2024 r.)
Bioróżnorodność: jak UE chroni przyrodę, onsilium.europa.eu, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/biodiversity/ (dostęp: 5.06.2024 r.)
Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database
Foote N., *EU loopholes give free pass to toxic banned pesticides*, euroactiv.com, 17.01.2023 r., www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-loopholes-give-free-pass-to-toxic-banned-pesticides/ (dostęp: 23.05.2025 r.)
Pesticide Action Network Europe, raport *Banned pesticides still in use in the UE*, 2023, https://www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/reports/Report_Banned%20pesticides%20still%20widely%20used%202023.pdf (dostęp: 6.06.2024 r.), https://web.archive.org/web/20230217125215/https://www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/reports/Report_Banned%20pesticides%20still%20widely%20used%202023.pdf (dostęp: 9.06.2025 r.)
Przyroda bez pestycydów, poland.representation.ec.europa.eu, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/przyroda-bez-pestycydow-2022-06-22_pl (dostęp: 23.05.2025 r.)
Zużycie pestycydów. Polska na tle Ukrainy i Europy Zachodniej, demagog.org.pl, demagog.org.pl/wypowiedzi/zuzycie-pestycydow-polska-na-tle-ukrainy-i-zachodniej-europy/ (dostęp: 6.06.2024 r.)

Pesticide Tax as a Means to Implement Biodiversity Strategy 2030 and Farm-To-Fork Strategy

Abstract

The "Farm to Fork" and biodiversity strategies adopted as part of the European Green Deal clearly signal the EU legislature's intention to reduce the use of plant protection products. These strategies aim for a 50% reduction in pesticide use by 2030 and a complete ban on pesticides in sensitive areas. These changes are to be supported by promoting organic farming, which is implicitly intended to replace the use of pesticides. One proposed method to achieve this, according to MEP Sarah Wiener, is the introduction of a harmonized tax on pesticides. This ambitious measure aims to reduce the impact of pesticides on human health and the environment, which continues to deteriorate. The introduction of such a tax would reduce environmental pollution, motivate sustainable farming practices, and encourage the search for alternative, greener methods of plant protection. However, the question remains whether implementing such a tax at the EU level would effectively achieve this goal. A similar tax has been in place in Sweden since 1984, in Denmark since 2013, and similar solutions have also

been implemented in France and Italy. By comparing the proposed EU-level pesticide tax with those already adopted within the EU, the author will anticipate the potential consequences of introducing such a tax in Poland. In the current situation, imposing an additional tax on Polish farmers appears to pose a threat, particularly in the context of ongoing protests against other Green Deal provisions. So, does taxing pesticides contribute to reducing their use, and is it worth the potentially drastic step of increasing food prices? In this article, the author will provide answers to these questions and address the concerns related to pesticide taxation.

Keywords: European Green Deal, pesticide reduction, Farm to Fork Strategy, organic farming, pesticide tax, sustainable agriculture, environmental impact, plant protection products

Słowa kluczowe: Europejski Zielony Ład, redukcja pestycydów, strategia „od pola do stołu", rolnictwo ekologiczne, podatek od pestycydów, rolnictwo zrównoważone, wpływ na środowisko, środki ochrony roślin

Paweł Porębny
Sąd Apelacyjny w Katowicach, Katowice
email: pawel.porebny@gmail.com
ORCID: 0009-0008-3952-4123

Żywność eko, bio, organic, GMO, konwencjonalna, czyli co tak naprawdę jemy? Perspektywa rozwoju różnych form żywności w XXI wieku i uregulowań prawnych z tym związanych, w kontekście aktualnego kryzysu klimatycznego

1. Wstęp

Żywność od zawsze leżała w centrum zainteresowań człowieka, gdyż stanowi podstawę jego egzystencji, zarówno pod kątem zdrowotnym, jak i społecznym. Nie skądinąd wzięło się przecież powiedzenie: „Jesteś tym, co jesz". Dzięki żywności wykształciła się także kultura wspólnego biesiadowania przy spożywaniu posiłków, która już od starożytności stanowi podstawę funkcjonowania państwa, jak też społeczeństwa. Człowiek przecież z natury rzeczy jest istotą społeczną (*Homo socius*), a żywność, czy też bardziej konkretnie, jej spożywanie, stanowi jedną z jego podstawowych aktywności.

Współcześnie nam znane formy żywności również nie są dziełem XXI wieku, gdyż inżynieria biotechnologiczna, z której wywodzi się obecna żywność genetycznie modyfikowana, była już znana w starożytnym Egipcie oraz Mezopotamii ok. 3000 lat p.n.e. w formie warzenia piwa[1]. Tak samo żywność ekologiczna, w tym sama idea rolnictwa ekologicznego wywodzi się już z początku lat 20. XX wieku, a za jej światowego prekursora uważa się austriackiego przyrodnika i filozofa Rudolfa Steinera[2].

[1] Zob. M. Korzycka, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, LEX/el. 2017, rozdz. VIII, ust. 1, pkt 1.1.

[2] Zob. M. Korzycka, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa*..., rozdz. VIII, ust. 1, pkt 1.2.

Powyższe przykłady pokazują zatem, iż człowiek tak naprawdę od zawsze, od początku swojego istnienia, próbował dostosować otaczający go świat do swoich potrzeb i wymagań, tak aby ułatwić sobie egzystencję w nim. Teza ta znajduje również odzwierciedlenie w dziejach rolnictwa oraz produkcji żywności, choć człowiek tak naprawdę prozdrowotne właściwości żywności zaczął odkrywać dopiero później i stopniowo wraz z rozwojem cywilizacji. Na pierwszym miejscu bowiem żywność traktowano jako przedmiot lokalnego obrotu cywilnoprawnego w postaci zawieranych zwykłych umów kupna-sprzedaży, a zarazem stanowiła ona przedmiot transakcji handlowych na szeroką skalę.

Poniekąd i tak jest do dnia dzisiejszego, gdyż idąc do sklepu z żywnością oraz dokonując jej zakupu, nie myślimy tak naprawdę o tym, jaką drogę handlową przebyła ona do tego sklepu, jaki jest jej skład, a także jakie skutki cywilnoprawne wywołuje wcześniej zawarta w danym sklepie umowa kupna-sprzedaży, której przedmiotem jest wskazana żywność. Zdajemy sobie tylko sprawę, że skoro dokonaliśmy jej zakupu, to musi ona odpowiadać faktycznej i przede wszystkim cywilnoprawnej definicji „rzeczy".

Zgodnie z art. 45 Kodeksu cywilnego[3] rzeczami w rozumieniu niniejszego kodeksu są tylko przedmioty materialne. W doktrynie na kanwie tego przepisu wyodrębnia się następującą definicję rzeczy: „Rzeczami są części przyrody w stanie pierwotnym lub przetworzonym, wyodrębnione spośród innych (naturalnie lub sztucznie) w sposób umożliwiający samoistne traktowanie w stosunkach społeczno-gospodarczych, wyrażonych przez prawo rzeczowe, zobowiązaniowe i inne"[4]. Ciekawe, iż na kanwie tego przepisu rzeczą nie będzie na przykład woda w stanie wolnym, lecz zamknięta w butelce już tak i jako taka może stanowić przedmiot obrotu cywilnoprawnego. Czy jednak charakter wody w stanie wolnym lub zamkniętym, czy też zamknięcie jej w określonym naczyniu czy też nie, będzie determinować lub odbierać jej przymiot żywności? Należałoby tutaj sięgnąć do definicji żywności zawartej w art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności[5]. Zgodnie z ww. rozporządzeniem do celów niniejszego rozporządzenia „żywność" (lub „środek spożywczy") oznacza

[3] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.); dalej: k.c.

[4] Zob. J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 10; A. Kaźmierczyk, (w:) M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*, LEX/el. 2018, komentarz do art. 45, pkt 2.

[5] Dz.Urz. UE L z 2002 r. nr 31, s. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie 178/2002.

jakiekolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać.

Na podstawie tej definicji widać wyraźnie, iż definicja żywności jest oderwana od cywilnoprawnego kontekstu i nie musi być ona koniecznie identyfikowana z rzeczą w rozumieniu Kodeksu cywilnego[6]. Definicja ta jest również na tyle szeroka, iż w jej zakres może wchodzić każda substancja lub produkt w jakiejkolwiek postaci, o ile jest ona przeznaczona tylko do spożycia przez ludzi albo jej spożycia przez ludzi można się spodziewać. Rozporządzenie tworzy zatem definicję żywności *sensu largissimo* i jako bezpośrednio stosowalne, znajduje swoje zastosowanie również w polskim porządku prawnym, bez potrzeby dokonywania stosownej implementacji w tym zakresie. Stanowi ono także przykład swoistego „upodmiotowienia" żywności[7].

Przed przejściem do omówienia poszczególnych form żywności należy bowiem wskazać, iż dziedzina, jaką nazywamy dziś „prawo żywnościowe", wykształciła się dopiero stosunkowo niedawno. Owszem, pierwsze bardziej kompleksowe regulacje prawne dotyczące żywności pojawiły się już w XIX wieku[8], ale tak naprawdę świat zainteresował się żywnością pod

[6] Na marginesie należy jedynie wskazać, że w prawie unijnym substancja jest definiowana jako pierwiastek chemiczny lub jego związki w stanie, w jakim występują w przyrodzie lub zostają uzyskane za pomocą procesu produkcyjnego, z wszelkimi dodatkami wymaganymi do zachowania ich trwałości oraz wszelkimi zanieczyszczeniami powstałymi w wyniku zastosowanego procesu, wyłączając rozpuszczalniki, które można oddzielić bez wpływu na stabilność i skład substancji (zob. rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE; Dz.Urz. UE L z 2006 r. nr 396, s. 1, ze zm.), natomiast definicję produktu możemy odnaleźć w dyrektywie 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych") (zob. Dz.Urz. UE L z 2005 r. nr 149, s. 22, ze zm.), w jej art. 2 lit. c, który stanowi, iż „produkt" oznacza każdy towar lub usługę, w tym nieruchomości, usługi cyfrowe i treści cyfrowe, a także prawa i obowiązki.

[7] Na kanwie niniejszych rozważań, należy wskazać także, iż swoistego „upodmiotowienia" poza zakres definicji rzeczy dokonuje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r. poz. 1580), w jej art. 1 ust. 1, który stanowi, iż zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę, choć w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się w dalszym ciągu przepisy dotyczące rzeczy.

[8] Na przykład uchwalony w Wielkiej Brytanii *Sale of Food and Drugs Act* z 1875 r.

kątem jakości życia, prawidłowości wyżywienia i rozwoju, a także szeroko pojętego zdrowia fizycznego oraz psychicznego człowieka dopiero na przełomie XX i XXI wieku.

Dzisiaj prawo żywnościowe jest już samodzielną dziedziną prawa, ze swoją autoregulacją i odrębnością w stosunku do innych obszarów prawa, takich jak: prawo cywilne, prawo administracyjne, czy też nawet prawo rolne, chociaż obie te gałęzie prawa są ze sobą ściśle związane i nie mogą też bez siebie istnieć. Wobec obecnych wyzwań XXI wieku świadczy to tylko o tym, iż ta nowa dziedzina prawa będzie się tylko rozwijać i zmieniać wraz z postępującym rozwojem technologicznym na świecie oraz globalizacją, która przynosi nowe wyzwania wobec żywności, a także kultury żywienia człowieka, nie zapominając o tym, że badania wokół niej trwają już od dawna[9].

2. Formy żywności

Można wyróżnić co najmniej sześć typów żywności: ekologiczną, genetycznie modyfikowaną, regionalną, tradycyjną, konwencjonalną, a także funkcjonalną.

W polskim i europejskim prawodawstwie nie zawarto definicji żywności ekologicznej. Żywnością ekologiczną będziemy zatem nazywać żywność produkowaną metodami rolnictwa ekologicznego. W literaturze przedmiotu tego typu rolnictwo oznacza system gospodarowania o zrównoważonej produkcji roślinnej i zwierzęcej, co pozwala osiągnąć równowagę paszowo-nawozową w obrębie gospodarstwa, oparty na środkach pochodzenia biologicznego i mineralnego nieprzetworzonych technologicznie. Podstawową zasadą jest odrzucenie w procesie produkcji żywności środków chemii rolnej, weterynaryjnej i spożywczej, innymi słowy wszelkiej ingerencji o charakterze „sztucznym", dzięki czemu uzyskuje się wysoką, tzw. pierwotną jakość biologiczną płodów rolnych zbliżoną do jakości żywności powstałej naturalnie, bez ingerencji człowieka. Taki system gospodarowania pozwala

[9] Można tutaj wspomnieć chociażby o inicjatywie jednostek wyspecjalizowanych ONZ, czyli Organizacji do spraw Wyżywienia i Rolnictwa Narodów Zjednoczonych (FAO) oraz Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), w przedmiocie opracowania Kodeksu żywnościowego (łac. *Codex Alimentarius*), który stanowi zbiór przyjętych w skali międzynarodowej norm żywności, praktyk, zaleceń i wytycznych dotyczących bezpieczeństwa oraz jakości żywności, a także żywienia człowieka, które są wykorzystywane przez państwowe organy kontroli, przemysł rolno-spożywczy, a zarazem przez środowiska akademickie, celem ustandaryzowania norm żywnościowych na świecie. Prace nad Kodeksem, prowadzone przez Komisję Kodeksu Żywnościowego, utworzoną przez oba wyżej wskazane ciała pomocnicze ONZ w 1961 r., rozpoczęły się w 1963 r. na pierwszej sesji tej Komisji.

jednocześnie na zachowanie walorów środowiska naturalnego, jego bioróżnorodności, a zarazem chroni glebę, wodę i krajobraz[10].

Z kolei głównym aktem prawnym regulującym w przeszłości tematykę rolnictwa ekologicznego było rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91[11], które stworzyło podstawowe zasady dla rolnictwa ekologicznego w ramach wspólnoty państw Unii Europejskiej, kontynuowane obecnie przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007[12].

W obu rozporządzeniach, jak już wcześniej wskazano, nie zawarto definicji żywności ekologicznej, a jedynie określenia definiujące takie pojęcia, jak produkcja ekologiczna i konwersja[13].

Rozporządzenia te uregulowały także główne zasady rolnictwa ekologicznego, takie jak: zasada „obiegu zamkniętego", zasada „złotej klatki", zasada „pełnej naturalności", a także zasada „siły wyższej". Pierwsza zasada wynika stąd, iż produkcję ekologiczną należy oprzeć na systemach ekologicznych wykorzystujących wyłącznie wewnątrzsystemowe zasoby naturalne przy zastosowaniu odpowiednich metod produkcji. Druga zasada, którą potocznie można nazwać zasadą „złotej klatki", bazuje na stanowisku, iż w rolnictwie ekologicznym, należy ograniczyć stosowanie jakichkolwiek środków zewnętrznych, i to zarówno spośród tożsamej produkcji ekologicznej pochodzącej jednak z innego gospodarstwa rolnego, jak i w szczególności spośród produkcji konwencjonalnej. Trzecia zasada, która odwołuje się do „pełnej naturalności" żywności, czyli do takiej o najmniejszym stopniu ingerencji człowieka, wynika z założenia, iż w rolnictwie ekologicznym należy ściśle ograniczyć stosowanie środków z syntezy chemicznej. Czwartą zasadą wyżej wymienionych rozporządzeń, którą można nazwać zasadą „siły wyższej", jest reguła, zgodnie z którą można w razie potrzeby, w ramach rozporządzenia 2018/848, dostosować zasady produkcji ekologicznej do

[10] Na podstawie M. Miśniakiewicz, G. Suwała, *Żywność ekologiczna w świadomości Polaków*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie" 2006, nr 705, s. 58, https://www.researchgate.net/profile/Grzegorz-Suwala/publication/325417006_Zywnosc_ekologiczna_w_swiadomosci_PolakowEcologicaI_Food_in_the_opinion_of_Poles/links/5b0d2ba7a6fdcc8c2536b3bc/Zywnosc-ekologiczna-w-swiadomosci-Polakow-EcologicaI-Food-in-the-opinion-of-Poles.pdf (dostęp: 23.05.2025 r.).

[11] Dz.Urz. UE L z 2007 r. nr 189, s. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie 834/2007.

[12] Dz.Urz. UE L z 2018 r. nr 150, s. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie 2018/848.

[13] Por. art. 3 pkt 1 i 6 rozporządzenia 2018/848 oraz art. 2 lit. a i h rozporządzenia 834/2007.

stanu sanitarnego państwa, regionalnych różnic klimatycznych i warunków lokalnych w nim występujących, a także do stopnia rozwoju danego regionu, gdzie produkowana jest żywność ekologiczna i do szczególnych praktyk hodowlanych w nim występujących.

Natomiast zgodnie z regulacją unijną określenie „ekologiczny" i jego pochodne, takie jak: „eko", „bio", „organic" lub inne, sugerujące wytworzenie zgodnie z ekologicznymi metodami produkcji, mogą być stosowane przy produktach rolnych wyłącznie wtedy, gdy wszystkie składniki tego produktu zostały wyprodukowane zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu 2018/848. Zatem przy ich produkcji nie mogą być stosowane metody genetycznej modyfikacji, o których będzie mowa w następnym akapicie, gospodarstwo rolne musi być już po okresie konwersji z metod produkcji konwencjonalnej na produkcję ekologiczną, a także dane produkty, aby mogły mieć miano ekologicznych, muszą przejść proces certyfikacji przez uprawnioną zgodnie z przepisami unijnymi jednostkę certyfikującą, którą jest przeważnie prywatny podmiot gospodarczy (albo organ kontrolny), której numer identyfikacyjny widnieje na etykiecie na nich umieszczonej. W przypadku żywności paczkowanej na opakowaniu umieszcza się także wspólnotowe logo, tzw. euroliść, a także miejsce pochodzenia nieprzetworzonych produktów rolnych, z których wytworzono końcowy produkt.

Jak wskazują, w sposób podsumowujący, M. Korzycka-Iwanow i P. Wojciechowski: „Żywność ekologiczna wyróżnia się spośród pozostałych rodzajów żywności poprzez swoje oznakowanie, odnoszące się do ekologicznych metod produkcji. Za żywność ekologiczną w świetle unijnej regulacji uznać zatem można żywność, która w sposób zgodny z przepisami opatrzona została informacją o zastosowaniu ekologicznych metod produkcji lub jakimkolwiek określeniem odwołującym się do tych metod (np. ekologiczny, eko, bio). Oznakowanie takie może być jednak stosowane wyłącznie w odniesieniu do produktów wytworzonych zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów rozporządzenia 834/2007 [obecnie 2018/848 – przyp. aut.] oraz aktów wykonawczych do niego przez podmioty, które dokonały zgłoszenia rozpoczęcia produkcji z wykorzystaniem metody ekologicznej do upoważnionego podmiotu certyfikującego i które po upływie okresu konwersji uzyskały certyfikat"[14].

Przechodząc w tym miejscu do żywności genetycznie modyfikowanej, potocznie nazywanej „żywnością GMO", od angielskiego skrótu *Genetically*

[14] Zob. M. Korzycka-Iwanow, P. Wojciechowski, *Żywność ekologiczna w prawie USA i Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria" 2015, t. 13, s. 26, DOI: https://doi.org/10.15290/sia.2015.13.02.

Modified Organism, należy wskazać, iż obecnie najważniejsze znaczenie w tworzeniu jej aksjologii prawnej mają trzy akty prawne Unii Europejskiej: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG[15], rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy[16], rozporządzenie (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniające dyrektywę 2001/18/WE[17]. Dyrektywa 2001/18/WE ma tutaj znaczenie horyzontalne dla całej kategorii produktów GMO, z kolei wskazane wcześniej rozporządzenia mają tylko znaczenie wertykalne, czyli regulują występowanie w obrocie konkretnie specyficzny produkt, jakim jest GMO.

W myśl dyrektywy[18], „organizm" oznacza jakikolwiek byt biologiczny zdolny do replikacji lub przenoszenia materiału genetycznego, z kolei „organizm zmodyfikowany genetycznie (GMO)" oznacza organizm z wyjątkiem istoty ludzkiej, w którym materiał genetyczny został zmieniony w sposób niezachodzący w warunkach naturalnych wskutek krzyżowania i/lub naturalnej rekombinacji; w rozumieniu niniejszej definicji: a) modyfikacja genetyczna wymaga zastosowania co najmniej technik wymienionych w załączniku I A część 1; b) zastosowanie technik wymienionych w załącznika I A część 2 nie jest uważane za przyczynę modyfikacji genetycznej.

Na przykładzie niniejszej definicji widać wyraźnie, że prawodawca europejski podkreśla w definicji żywności genetycznie modyfikowanej, iż powstaje ona w warunkach, które nigdy by nie powstały na skutek naturalnego krzyżowania lub naturalnej rekombinacji materiału genetycznego danego produktu, co wcale nie oznacza, wbrew obiegowej opinii, że jest to żywność z probówki. W myśl dyrektywy 2001/18/WE za żywność genetycznie modyfikowaną nie uważa się też istoty ludzkiej, co jest oczywiste ze względów natury choćby etycznej, a nie tylko religijnej, czy też politycznej[19].

[15] Dz.Urz. UE L z 2001 r. nr 106, s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa 2001/18/WE.

[16] Dz.Urz. UE L z 2003 r. nr 268, s. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie 1829/2003.

[17] Dz.Urz. UE L z 2003 r. nr 268, s. 24, ze zm.; dalej: rozporządzenie 1830/2003.

[18] Zob. art. 2 pkt 2 lit. a i b dyrektywy 2001/18/WE.

[19] Choć wg doniesień medialnych próby genetycznej modyfikacji człowieka są już prowadzone w innych krajach świata, m.in. w Chinach, zob. https://www.medonet.pl/zdrowie/wiadomosci,chiny--na-swiat-przyszly-pierwsze-genetycznie-zmodyfikowane-dzieci--to-eksperymenty-na-ludziach,artykul,1729211.html (dostęp: 23.05.2025 r.).

Podsumowując, należy stwierdzić, nawiązując również do definicji żywności z rozporządzenia 178/2002, że żywność zmodyfikowana genetycznie to jakiekolwiek substancje lub produkty przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać, zawierające organizm (organizmy), w którym (których) materiał genetyczny został zmieniony w sposób niezachodzący w warunkach naturalnych wskutek krzyżowania lub naturalnej rekombinacji, lub składające się lub wyprodukowane z tego organizmu (tych organizmów)[20].

Przechodząc do kwestii omówienia żywności regionalnej i tradycyjnej, należy się odwołać do trzech pojęć znanych z prawa unijnego: „Chroniona Nazwa Pochodzenia" (ChNP), „Chronione Oznaczenie Geograficzne" (ChOG), „Gwarantowana Tradycyjna Specjalność" (GTS). Tworzyły one do niedawna całościowy europejski system wyróżniania produktów, który miał na celu ochronę konsumentów przed wprowadzaniem ich w błąd przez nieuczciwych przedsiębiorców, a także miał on służyć ochronie uczciwych uczestników obrotu profesjonalnego przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi stosowanymi przez innych uczestników rynku[21].

W myśl prawa unijnego[22], „Chroniona Nazwa Pochodzenia" jest oznaczeniem służącym do identyfikacji produktu rolnego pochodzącego z danego, konkretnego regionu Ziemi, którego jakość i wyjątkowe właściwości są właśnie nierozerwalnie związane z tym regionem, i stąd wymagają ochrony przez prawo, a cały proces technologiczny tego produktu odbywa się w miejscu jego pochodzenia, do którego odnosi się zresztą zazwyczaj jego nazwa, choć oznaczenie to może odnosić się do regionu pochodzenia także w sposób pośredni.

Z kolei „Chronione Oznaczenie Geograficzne" odnosi się do produktu rolnego, którego produkcja następuje wyłącznie w konkretnym miejscu na Ziemi (może to być nazwa regionu, kraju lub wyłącznie szczególnego miejsca). Tytułem przykładu „rogal świętomarciński", którego rejestracja jako ChOG nastąpiła w 2008 r., kojarzy się wyłącznie z miastem Poznań i w dodatku, oprócz identyfikacji z regionem, jego charakterystyka jako wyrobu cukierniczego jest związana z Dniem Świętego Marcina, który wypada 11 listopada każdego roku i to właśnie dzięki temu miejscu zawdzięcza on swoje wyjątkowe właściwości, w tym specyficzne cechy. To one właśnie,

[20] Zob. M. Korzycka, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa*..., rozdz. VIII, ust. 1, pkt 1.1.

[21] Chodzi oczywiście o wielkie koncerny handlowe, monopolistów na rynku.

[22] Uchylone już rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.Urz. UE L z 2012 r. nr 343, s. 1, ze zm.); dalej: rozporządzenie 1151/2012.

w połączeniu z lokalnymi umiejętnościami i tradycyjną recepturą, tworzą szczególną jakość, reputację i uznanie społeczne tego produktu, wychodzące zazwyczaj poza miejsce jego pochodzenia. Przykład ten pokazuje zarazem, iż oznaczenie to może się także odnosić do miejsca pochodzenia w sposób jedynie pośredni.

Analizując wyżej wskazane pojęcia, należy zatem zauważyć, że „Chronione Oznaczenie Geograficzne" różni się właśnie od „Chronionej Nazwy Pochodzenia" tym, iż w przypadku ChNP akcent ochrony prawnej jest położony ściśle i wyłącznie na region pochodzenia, z kolei w przypadku ChOG prawodawca stara się bardziej chronić specyficzne właściwości produktu, które zawdzięcza danemu środowisku naturalnemu, z którego on pochodzi, rozumianemu jako zespół czynników geograficznych i ludzkich, czyli ukształtowanie terenu, klimat, rodzaj wody, roślinność, jakość gleby, lokalne *know-how*, niż sam region pochodzenia jako taki.

Przechodząc w tym miejscu do omówienia ugruntowanego już w prawodawstwie unijnym pojęcia „Gwarantowana Tradycyjna Specjalność", należy wskazać, iż odnosi się ona do produktów rolnych (lub środków spożywczych), posiadających specyficzną nazwę albo charakter, bądź też jedno i drugie, które swoje właściwości zawdzięczają tradycyjnym sposobom produkcji lub przetwórstwa, bądź też tradycyjnemu składowi oraz są wytwarzane w taki sposób, czyli są znane na rynku, przez okres co najmniej 25 lat (jest to okres odpowiadający co najmniej jednemu pokoleniu). Jako GTS nie mogą być też zarejestrowane produkty, które swoje specyficzne właściwości lub cechy zawdzięczają miejscu pochodzenia, wówczas może służyć im ochrona jako ChOG lub ChNP. Niedopuszczalne jest też rejestrowanie kategorii produktów należących do ChOG, ChNP lub GTS jako znak towarowy i na odwrót, nie mogą być też kategorie produktów funkcjonujące w obrocie jako znaki towarowe rejestrowane jako ChOG, ChNP lub GTS z uwagi na odrębność celów i funkcji obu reżimów prawnych ochrony obrotu handlowego towarami w ramach Unii Europejskiej.

W dniu 13 maja 2024 r. weszło w życie natomiast rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1143 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie oznaczeń geograficznych w odniesieniu do wina, napojów spirytusowych i produktów rolnych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności i określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie w odniesieniu do produktów rolnych, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, (UE) 2019/787 i (UE) 2019/1753 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1151/2012[23], tworzące całkowicie nowy europejski system wyróżniania produktów, obejmujący swą ochroną, jako oznaczenia geograficzne, różne

[23] Dz.Urz. UE L z 2024 r., s. 1143, dalej: rozporządzenie 2024/1143.

kategorie produktów (wina, napoje spirytusowe, produkty rolne), które wcześniej były regulowane jedynie w odrębnych aktach prawnych.

Do naczelnych zmian, jakie wprowadza w życie niniejsze rozporządzenie, należy z kolei zaliczyć: zwiększony poziom ochrony oznaczeń geograficznych w Internecie, możliwość dobrowolnego nałożenia na siebie zobowiązań dotyczących zrównoważonych praktyk przez grupę producentów, a także możliwość unieważnienia rejestracji ze względu na długotrwały brak jej używania.

Przechodząc w tym miejscu do omówienia żywności konwencjonalnej, należy przez nią rozumieć żywność, której metody produkcji nie wykluczają środków syntezy chemicznej ani metod genetycznej modyfikacji, czyli w istocie rzeczy należy ją definiować przez negację do żywności ekologicznej. Można zatem powiedzieć, iż żywność konwencjonalna to żywność produkowana w gospodarstwie rolnym[24] w sposób masowy, przy użyciu wszelkich metod i środków produkcji dostępnych przy obecnych technikach rolniczych, tak aby zwiększyć wydajność produkcyjną tego gospodarstwa, a także aby zmniejszyć koszty jej produkcji, wprowadzania do obrotu handlowego, a zarazem jej późniejszej eksploatacji w tym obrocie.

Natomiast przez żywność funkcjonalną, zwaną potocznie żywnością farmaceutyczną, medyczną, należy rozumieć „żywność, która w oparciu o udokumentowaną wiedzę dotyczącą istnienia dowodów zależności pomiędzy żywnością lub jej składnikami a zdrowiem, może mieć korzystny wpływ na stan zdrowia. Fakt ten upoważnia do odpowiedniego oznakowana żywności stwierdzającego, że ludzie ją stosujący dla szczególnych celów zdrowotnych mogą oczekiwać uzyskania sprecyzowanych rezultatów". Definicję tę, pochodzącą z Japonii, zapisano jako efekt prac w ramach programu FOSHU (*Foods for Specified Health Uses*) w 1991 r.[25]. Zatem, jak wskazuje A. Błaszczak i W. Grześkiewicz: „Mianem żywności funkcjonalnej (*functional food*) określa się żywność zawierającą jeden lub kilka składników niebędących składnikami odżywczymi, których działanie wywołuje selektywny i pozytywny efekt w odniesieniu do określonych funkcji organizmu człowieka. Będą to produkty spożywcze i napoje wykazujące udokumentowany, korzystny wpływ na zdrowie człowieka ponad ten, który wynika z obecności w nich składników odżywczych uznawanych za niezbędne"[26].

---

[24] Mowa tu oczywiście o gospodarstwie rolnym w sensie technicznoprawnym jako samodzielnej jednostce produkcyjnej zdolnej do działalności wytwórczej w rolnictwie.

[25] Zob. A. Błaszczak, W. Grześkiewicz, *Żywność funkcjonalna – szansa czy zagrożenie dla zdrowia?*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu" 2014, t. XX, nr 2, s. 214–221, https://www.monz.pl/pdf-73494-10315?filename=Functional%20Foods%20_.pdf (dostęp: 24.05.2025 r.).

[26] *Ibidem*, s. 215.

Podsumowując, należy zatem wskazać, iż form żywności jest wiele, a ich specyfika znajduje swoje odbicie zarówno w składzie chemicznym, jak i uregulowaniach prawnych ich dotyczących. Nie bez powodu przecież prawodawca unijny, a wskutek implementacji *acquis communautaire* do polskiego porządku prawnego również ustawodawca polski, dokonał ich szczegółowego rozróżnienia i specyfikacji, na skutek której każda z tych form żywności ma swój szczególny, autonomiczny byt prawny oraz podlega odrębnym zasadom wprowadzania do obrotu, a także występowania w nim, co powoduje tego rodzaju konsekwencje, że dla każdej z nich należy stosować swoisty reżim prawny, co jest wyraźnie widoczne m.in. w bogatym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)[27].

3. Perspektywa rozwoju żywności

Żyjemy w czasach kryzysu klimatycznego. Ciągłe zmiany pogodowe, w tym gwałtowne burze, huragany, trzęsienia ziemi, powodzie, fale upałów, dotykają już w zasadzie każdą część globu. W ich wyniku producenci rolni są zmuszeni do sięgania w swoich gospodarstwach do systemu upraw opartych o monokulturę, a także do stosowania coraz większej ilości nawozów sztucznych, tak aby pobudzić wzrost uprawianych przez siebie roślin, zwiększyć wydajność ich plonów, a także celem maksymalizacji ich odporności środowiskowej. Także w przypadku zwierząt gospodarskich następuje podobna praktyka żywienia ich paszami nieorganicznego pochodzenia, czyli powstałymi w warunkach laboratoryjnych, a nie naturalnych, tak aby pobudzić ich wzrost, wytrzymałość na warunki klimatyczno-środowiskowe, a zarazem celem uzyskania z określonego rodzaju hodowli zwierząt jak największych korzyści ekonomicznych w obrocie handlowym[28].

Jak zatem będzie wyglądać przyszłość żywności, skoro nawet w literaturze przedmiotu mówi się już o tym, że tak naprawdę nie ma już żywności, która spełniałaby wszystkie standardy żywności ekologicznej, nie mówiąc już o żywności „w pełni naturalnej", czyli bez jakiejkolwiek ingerencji człowieka, gdyż nawet na Antarktydzie odkryto pestycydy[29]. Najlepszą odpowiedzią

[27] Dla porównania zob. np. wyrok TSUE z dnia 14 czerwca 2017 r., sprawa C-422/16 (*Tofu-Town)*, EU:C:2017:458; wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r., sprawa C-528/16, EU:C:2018:583; wyrok TSUE z dnia 6 września 2011 r., sprawa C-442/09, EU:C:2011:541.

[28] Nieprzypadkowo zwierzęta gospodarskie są poddawane żywieniu „sztucznemu", tak aby uzyskać z nich jak największą ilość produktów rolnych. Chodzi mianowicie o takie produkty, jak: jajka, mleko, mięso hodowlane, by uzyskać ich jak największą ilość i wytrzymałość eksploatacyjną w obrocie handlowym, kosztem jakości tych produktów spożywczych.

[29] Zob. ponownie M. Miśniakiewicz, G. Suwała, *Żywność*..., s. 58.

na to pytanie, wydaje się być odpowiedź: nie wiadomo. W myśl kartezjańskiej zasady *cogito ergo sum*, jesteśmy jednak w stanie nakreślić przybliżoną perspektywę rozwoju różnych form żywności.

Na pewno wskutek zmian klimatycznych będzie następować stopniowe wypieranie żywności ekologicznej, regionalnej i tradycyjnej, na rzecz innych, nowych form żywności, które nauce na obecnym etapie rozwoju ludzkości nie są znane[30]. Zapewne w niedalekiej przyszłości obecnie znana nam żywność będzie też produkowana w innych „warunkach" niż te, które znamy w chwili obecnej. Będą dominować modele produkcji żywności oparte na nowoczesnych technologiach. Należy także zwrócić uwagę na toczącą się obecnie wojnę w Ukrainie i przerwanie w związku z tym łańcucha dostaw produktów rolnych, w szczególności do krajów Afryki, które już od lat stoją przed perspektywą głodu, a część ich populacji żyje już w chronicznym głodzie[31].

Jak w tym kontekście mają się zatem postulaty FAO[32], która już od 1996 r. na Światowym Szczycie Żywności (*World Food Summit*) apelowała do krajów świata, aby zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe na świecie, a także na kolejnym szczycie państw członkowskich tej organizacji w 2009 r. wskazywała, że zmiany klimatyczne są nieuniknione i należy w związku z tym podjąć środki zaradcze, tak aby w przyszłości zapewnić dostęp do żywności każdemu człowiekowi. Nie są to jednak tylko postulaty, gdyż w sensie prawnomiędzynarodowym są to wiążące normy prawne. Należy tu wskazać na art. 11 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, który stanowi, że: „Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych. Państwa Strony podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia realizacji tego prawa, uznając w tym celu zasadnicze znaczenie współpracy międzynarodowej, opartej na zasadzie dobrowolności". Z kolei ustęp 2 tego artykułu mówi, że: „Państwa Strony niniejszego Paktu, uznając podstawowe prawo każdego do wolności od głodu, podejmą, indywidualnie i w drodze współpracy międzynarodowej, niezbędne kroki, włączając w to konkretne programy potrzebne w celu: a) ulepszenia metod produkcji, konserwacji i dystrybucji żywności przez

[30] Na chwilę obecną nie jesteśmy w stanie nawet przewidzieć, w jakim kierunku pójdzie rozwój żywności GMO.

[31] Zob. P. Lipold, M. Kopczewski, *Skutki konfliktu w Ukrainie dla Afryki w zakresie głodu i perspektyw wzrostu migracji*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica" 2023, nr 30, s. 183–201, DOI: https://doi.org/10.24917/20813333.30.13.

[32] FAO (ang. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*) – Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa.

pełne wykorzystanie wiedzy technicznej i naukowej, przez rozpowszechnianie wiedzy o zasadach żywienia oraz przez rozwijanie lub reformowanie systemów rolnych w taki sposób, aby osiągnąć najbardziej sprawny rozwój i wykorzystanie zasobów naturalnych; b) zapewnienia sprawiedliwego podziału światowych zasobów żywności stosownie do potrzeb, uwzględniając problemy krajów importujących i krajów eksportujących żywność"[33]. Jak się zatem mają normy prawne do otaczającej nas rzeczywistości? Można tutaj odwołać się do stosowanego w jurysprudencji niemieckiej określenia *Doppelstaat*[34], które stosujemy do określania państwa podwójnego, które w warstwie teoretycznej jest praworządne i zapewniające wszystkie standardy praw człowieka, a w wersji praktycznej, z uwagi na różne uwarunkowania społeczno-polityczne oraz gospodarcze, łamie te zasady. W odniesieniu do „prawa do żywności", formułowanego w doktrynie prawnomiędzynarodowej na podstawie wyżej wymienionego artykułu, należy wskazać, iż na chwilę obecną społeczność międzynarodowa wydaje się stosować to prawo w sferze postulatywnej, a nie rzeczywistej, i w niedalekiej przyszłości również nie ma żadnych wskazań, aby to się zmieniło.

Podsumowując, należy wskazać, że zmiany klimatyczne zachodzące na naszej planecie od zawsze determinowały rozwój ludzkości, i to nie tylko w dobie obecnego kryzysu klimatycznego. A co za tym idzie, również miały wpływ na kształtowanie się coraz to nowych form oraz rodzajów żywności spożywanej przez człowieka. W związku z tym ludzkość musi się do nich dostosować, a także dopasować do nich swoje przyzwyczajenia żywnościowe. Nowe, nieznane jak na razie nauce formy żywności, które dopiero w przyszłości powstaną, w związku z wyżej wskazanymi zmianami, a także sytuacją polityczno-społeczno-gospodarczą na świecie, są również nieuniknione, chociaż niekoniecznie w tak drastycznej formie, jak wskazują na to publicyści czy politycy[35]. Raczej będą to nowe formy genetycznej modyfikacji, czy też w ogólne nowe formy żywienia, stanowiące rozwinięcie dotychczasowej żywności funkcjonalnej czy też żywności GMO. Są one niewątpliwie

[33] Zob. Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 169. Dla porównania zob. art. 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, która w prawie międzynarodowym jest zaliczana do aktów prawnych typu *soft law*. Zob. https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html (dostęp: 24.05.2025 r.).

[34] Zob. wypowiedź prof. J. Zajadło, który tłumaczy genezę tego określenia: https://oko.press/prof-zajadlo-podwojne-panstwo (dostęp: 24.05.2025 r.), a także wypowiedź prof. E. Łętowskiej: https://www.wprost.pl/polityka/10473262/prof-ewa-letowska-rzucila-niemieckim-slowem-doppelstadt-dziennikarka-tvn-przerwala-i-ostrzegla-przed-tvp.html (dostęp: 24.05.2025 r.).

[35] Chodzi o propagowane stosunkowo niedawno w mediach wypowiedzi polityków, że w związku ze zmianami klimatycznymi Unia Europejska, w drodze stosownych regulacji prawnych, chce zmusić obywateli unijnych do jedzenia robaków. Zob. https://konkret24.tvn24.pl/polska/ue-chce-zmusic-nas-do-jedzenia-robakow-czy-juz-je-jemy-i-co-to-jest-koszenila-st6762605 (dostęp: 24.05.2025 r.).

też szansą w walce z powszechnym już w krajach rozwiniętych zjawiskiem marnotrawstwa żywności (*food waste*), gdyż jak dotąd nie wymyślono żywności, która nie podlegałaby procesowi degradacji, a nowa żywność, odpowiednio rozwinięta i o dobrej jakości, mogłaby, hipotetycznie, ten proces skutecznie skrócić. Jeżeli chodzi natomiast o sferę prawnomiędzynarodową, to należy wskazać, iż społeczność międzynarodowa niekoniecznie podejmuje tylko działania w sferze postulatywnej, gdyż od czasów protokołu z Kioto[36] Unia Europejska przyjęła wiele aktów prawnych mających na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu, m.in. ostatnio pakiet *Fit for 55*, stanowiący realizację strategii „Zielonego Ładu"[37], w ramach której wchodzi unijna strategia „od pola do stołu" mająca zagwarantować zrównoważony rozwój w systemie żywnościowym państw Unii Europejskiej[38].

4. Podsumowanie

Po dogłębnym przeanalizowaniu zagadnienia żywności pod kątem prawnym, społecznym, politycznym, jak również etycznym, należy przejść do uwag końcowych niniejszej pracy, wskazując zarazem postulaty *de lege lata* oraz *de lege ferenda*, odnośnie do uregulowań prawnych żywności na poziomie zarówno krajowym, jak i unijnym.

Po pierwsze, żywność ekologiczna jest produkowana metodami rolnictwa ekologicznego, które ma zbliżyć tę formę żywności do żywności naturalnej, powstałej bez ingerencji człowieka, choć przepisy unijne przewidują w tym zakresie wyjątki podyktowane szczególnymi okolicznościami (chodzi tutaj w głównej mierze o zapewnienie ciągłości pracy gospodarstwa rolnego). Zachodzi jednak wątpliwość, czy wyjątki te nie powinny być bardziej doprecyzowane przez prawodawcę unijnego, aby zapobiec ich nadużywaniu. Oczywiście prawo powinno być w tym przypadku elastyczne, w szczególności jeżeli chodzi o stosunki agrarne, natomiast zastrzeżenia może budzić okoliczność, że oprócz zasady *exceptiones non suntextendae*,

[36] Protokół z Kioto – umowa międzynarodowa mająca na celu zapobieganie dalszym zmianom klimatu, wynegocjowana na konferencji w Kioto w 1997 r.

[37] Pakiet *Fit for 55* to wiele aktów prawnych przyjętych przez Unię Europejską, mających na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych w państwach Unii o co najmniej 55% do 2030 r. (w porównaniu z rokiem 1990) i osiągnięcie neutralności klimatycznej w ramach Wspólnoty do 2050 r. Stanowi on kluczowy element strategii unijnej nazywanej „Zielonym Ładem", która stanowi zbiór inicjatyw politycznych Komisji Europejskiej, których nadrzędnym celem jest osiągnięcie neutralności klimatycznej w państwach Unii Europejskiej do 2050 r.

[38] Więcej na ten temat zob. O. Śniadach, *Unijna strategia „od pola do stołu" – sprawiedliwy, zdrowy i przyjazny środowisku system żywnościowy*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2022, nr 2, s. 29–34.

jakość ekologicznych produktów rolnych na tle innych stosunków agrarnych, na przykład żywności genetycznie modyfikowanej, nie jest w sposób bardziej rygorystyczny przez prawo chroniona, a także iż jest ona poddawana głównie kontroli, w formie procesu certyfikacji, przez w znaczącej mierze prywatne, a nie publiczne jednostki certyfikujące. Natomiast w przypadku żywności GMO pojawiają się pewne niedociągnięcia legislacyjne ze strony prawodawcy unijnego, o czym niżej.

Po drugie, żywność genetycznie modyfikowana jest poddana znacznie większemu rygoryzmowi ze strony przepisów Unii Europejskiej, niż pozostałe typy żywności, a to poprzez wprowadzenie do systemu prawnego formuły jej śledzenia w obrocie – *traceability*, a także „zasady zarządzania ryzykiem". Należy jednak zaznaczyć, że nauka tak naprawdę do tej pory nie udowodniła, ani też nie zaprzeczyła, że żywność ta jest szkodliwa dla ludzi, ze względu na zbyt krótki okres badań naukowych w tym przedmiocie, a także, iż w jej przypadku nadmierna waga jest przywiązywana do badań jakościowych, a nie ilościowych, co powinno również ulec zmianie, aby stosownie zreformować przepisy unijne w zakresie tego, co jest produktem GMO, a co nim nie jest[39].

Po trzecie, żywność regionalna i tradycyjna podlegają swoistej ochronie prawnej, tworzonej w oparciu o europejski system wyróżniania żywności. Należy jednak zaznaczyć, że ich reżim prawny tak naprawdę nie przystoi już do obecnych czasów ze względu na coraz to bardziej pogłębiające się zjawisko podrabiania/zafałszowania żywności (*Food Fraud*), które dotyka producentów rolnych już na całym świecie i również te formy żywności nie są od niego wolne. Według ostatniego sprawozdania Komisji Europejskiej dotyczącego ogólnego funkcjonowania kontroli urzędowych przeprowadzanych w państwach członkowskich (w latach 2021) w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin[40], Komisja w dalszym ciągu, na podstawie wyników badań rozpoznawczych oraz spotkań z organami krajowymi, opracowuje wytyczne, które mają pomóc organom kontrolnym w przeprowadzaniu kontroli urzędowych, mających na celu wykrywanie nieuczciwych i oszukańczych praktyk w łańcuchach

[39] Jako przykład można podać, że prawo unijne różnicuje produkt GMO „pierwotny" i „wtórny", gdzie ten pierwszy jest zaliczany do żywności typu „GMO", a ten drugi, już przetworzony bądź wyprodukowany z „pierwotnego" produktu GMO, do tej kategorii już nie jest zaliczany.

[40] Zob. Sprawozdanie Komisji Europejskiej dotyczące ogólnego funkcjonowania kontroli urzędowych przeprowadzanych w państwach członkowskich (w latach 2021) w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, s. 33, https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/51844e5d-09c0-11ee-b12e-01aa75ed71a1 (dostęp: 18.05.2025 r.), DOI: 10.2875/811804.

rolno-spożywczych, a także nadal są realizowane skoordynowane programy ukierunkowane na podrabiane i niespełniające norm środki spożywcze, jak również na fałszowanie żywności, co świadczy tylko o tym, iż w dalszym ciągu nie ma skutecznych mechanizmów zapobiegających zjawisku *Food Fraud*. Zgodnie z tym raportem, w przypadku żywności regionalnej i tradycyjnej, kontrole urzędowe nie zawsze jednak umożliwiają sprawdzenie, czy produkty te są zgodne ze wszystkimi zasadami zawartymi w specyfikacji produktu. Co więcej, jak czytamy dalej w raporcie, kontrole rynkowe dotyczące stosowania zarejestrowanych nazw tych produktów nie są systematyczne ani oparte na analizie ryzyka. Ich podstawę stanowią głównie skargi lub informacje zewnętrzne[41].

Po czwarte, żywność konwencjonalna, oprócz tego, że nie musi spełniać podwyższonych norm jakości, tak jak żywność ekologiczna, to jednak musi zachować podstawowe normy bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności zawarte na poziomie prawa krajowego w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[42]. Żywność ta jest bowiem w obrocie handlowym w dalszym ciągu najbardziej dostępna ze względu właśnie na swoją taniość i łatwość produkcji, dlatego też powinna ona spełniać podstawowe wymogi wskazane w wyżej wymienionej ustawie, tak aby zapewnić konsumentom należytą ochronę i informację o produktach, które spożywają.

Po piąte, żywność funkcjonalna jest w dalszym ciągu istotnym *novum* w sensie regulacji prawnych unijnych oraz krajowych[43]. Regulacja tych zagadnień wymaga dalszej intensywnej pracy legislacyjnej ze strony prawodawcy polskiego, jak również unijnego, albowiem wprowadza do żywności elementy składowe (składniki odżywcze), które z jednej strony wywierają pozytywny wpływ na zdrowie człowieka, a z drugiej strony mogą też zaburzać jego kondycję psychofizyczną. Należy bowiem pamiętać o tym, że każdy rodzaj substancji prozdrowotnej, np. suplementy diety, może wywołać skutki zarówno pozytywne, jak i negatywne dla życia człowieka, a żywność o podobnym zastosowaniu tym bardziej[44].

---

[41] *Ibidem*.

[42] Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1448.

[43] W ramach Unii Europejskiej nie istnieją też jednolite ramy prawne tego pojęcia, gdyż prawodawca unijny nie zdecydował się jak na razie na zdefiniowanie tego pojęcia w żadnym akcie prawa wtórnego. Nie ma też na poziomie unijnym jednolitych kryteriów, które pozwoliłyby zakwalifikować daną żywność do kategorii żywności funkcjonalnej.

[44] Żywność funkcjonalna i suplementy diety stanowią jednak dwie odrębne kategorie, zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym. Zob. np. M. Łata, *W kwestii prawnego pojęcia suplementów diety*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2022, nr 2(31), s. 119–135, DOI: https://doi.org/10.14746/ppr.2022.31.2.7.

Można zatem wyrazić tylko nadzieje, że żywność będzie w dalszym ciągu podlegać badaniom naukowym, zarówno ze strony nauk społecznych, jak i ścisłych. Mogą się one bowiem przyczynić do zlikwidowania takich zjawisk na świecie, jak: głód, marnotrawstwo żywności, czy też szerokie już na obecną skalę zjawisko jej fałszowania. Żywność jest bowiem przede wszystkim dobrodziejstwem dla człowieka, a nie jego przekleństwem.

Bibliografia

Błaszczak A., Grześkiewicz W., *Żywność funkcjonalna – szansa czy zagrożenie dla zdrowia?* „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu" 2014, t. XX, nr 2, https://www.monz.pl/pdf-73494-10315?filename=Functional%20Foods%20_.pdf (dostęp: 24.05.2025 r.)

Czechowski P. (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019

Frączak K., *Rozbieżność poglądów naukowych dotyczących istnienia ryzyka dla życia lub zdrowia w prawie żywnościowym. Glosa do wyroku S(PI) z dnia 9 września 2011 r., T-257/07*, LEX/el. 2015

Góralczyk K., *Czy żywność ekologiczna jest rzeczywiście najlepsza?*, „Studia Ecologiae et Bioethicae" 2018, vol. 16(4), https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_21697_seb_2018_16_4_05/c/6637-5976.pdf (dostęp: 26.05.2025 r.)

Grębowiec M., *Rola produktów tradycyjnych i regionalnych w podejmowaniu decyzji nabywczych przez konsumentów na rynku dóbr żywnościowych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego" 2010, t. 10(25), z. 2, https://sj.wne.sggw.pl/pdf/PRS_2010_T10(25)_n2_s22.pdf (dostęp: 14.05.2025 r.)

Grzybczyk K., *Prawo reklamy*, Warszawa 2012

Kalinowski P., *Kategorie składników i substancji dozwolonych oraz zakazanych w paszach*, LEX/el. 2021

Kalinowski P., *Ocena ryzyka w łańcuchu żywnościowym*, LEX/el. 2019

KaźmierczykA. (w:) M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*, LEX/el.2018

Korzycka M. (red.), *Instytucje prawa rolnego*, LEX/el. 2019

Korzycka M., Wojciechowski P., *Prawo żywnościowe jako nowa dziedzina prawa*, „Studia Iuridica Agraria" 2016, t. XIV, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5654/1/SIA-_14_2016_M.Korzycka_P.Wojciechowski_Prawo_zywnosciowe_jako_nowa_dziedzina_prawa.pdf (dostęp: 25.05.2025 r.)

Korzycka M., Wojciechowski P., *System prawa żywnościowego*, LEX/el. 2017

Korzycka-Iwanow M., Wojciechowski P., *Żywność ekologiczna wprawie USA i Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria" 2015, t. 13, DOI: https://doi.org/10.15290/sia.2015.13.02

Kukełka W., Łobaza D., *Charakterystyka żywności funkcjonalnej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie" 2007, nr 743, https://r.uek.krakow.pl/bitstream/123456789/352/1/137264996.pdf (dostęp: 26.05.2024 r.)

Kwasek M. (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym. (47) Zrównoważone systemy żywnościowe*, Warszawa 2018, https://cor.sgh.waw.pl/bitstream/handle/20.500.12182/698/Kowalczyk_Kwasek_pw-83-skompresowany-min.pdf?sequence=2&isAllowed=y (dostęp: 26.05.2025 r.)

Leśkiewicz K., *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2020

Lipold P., Kopczewski M., *Skutki konfliktu w Ukrainie dla Afryki w zakresie głodu i perspektyw wzrostu migracji*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica" 2023, nr 30, DOI: https://doi.org/10.24917/20813333.30.13

Łata M., *W kwestii prawnego pojęcia suplementów diety*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2022, nr 2(31), DOI: https://doi.org/10.14746/ppr.2022.31.2.7
Michałowska A., *UE chce chronić obrót produktów rolno-spożywczych przed nieuczciwymi praktykami handlowymi*, LEX/el. 2019
Miśniakiewicz M., Suwała G., *Żywność ekologiczna w świadomości Polaków*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie" 2006, nr 705, https://www.researchgate.net/profile/Grzegorz-Suwala/publication/325417006_Zywnosc_ekologiczna_w_swiadomosci_PolakowEcologicaI_Food_in_the_opinion_of_Poles/links/5b0d2ba7a6fdcc8c2536b3bc/Zywnosc-ekologiczna-w-swiadomosci-Polakow-EcologicaI-Food-in-the-opinion-of-Poles.pdf (dostęp: 23.05.2025 r.)
Podolska A., *Czy Unia boi się GMO? Glosa do wyroku TS z dnia 25 lipca 2018 r.*, *C-528/16*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2022, nr 2
Srogosz T., *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa 2020
Śniadach O., *Czy potrzebujemy prawa do żywności?*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2017, t. XXXVIII, https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/38sniadach.pdf (dostęp: 14.05.2025 r.)
Śniadach O., *Unijna strategia „od pola do stołu" – sprawiedliwy, zdrowy i przyjazny środowisku system żywnościowy*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2022, nr 2
Wasilkowski J., *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963

Dokumenty unijne

Sprawozdanie Komisji Europejskiej dotyczące ogólnego funkcjonowania kontroli urzędowych przeprowadzanych w państwach członkowskich (w latach 2021) w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/51844e5d-09c0-11ee-b12e-01aa75ed71a1 (dostęp: 18.05.2025 r.)

Strony internetowe

https://www.medonet.pl/zdrowie/wiadomosci,chiny--na-swiat-przyszly-pierwsze-genetycznie-zmodyfikowane-dzieci--to-eksperymenty-na-ludziach,artykul,1729211.html (dostęp: 23.05.2025 r.)
https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html (dostęp: 24.05.2025 r.)
https://oko.press/prof-zajadlo-podwojne-panstwo (dostęp: 24.05.2025 r.)
https://www.wprost.pl/polityka/10473262/prof-ewa-letowska-rzucila-niemieckim-slowem-doppelstadt-dziennikarka-tvn-przerwala-i-ostrzegla-przed-tvp.html (dostęp: 24.05.2025 r.)
https://konkret24.tvn24.pl/polska/ue-chce-zmusic-nas-do-jedzenia-robakow-czy-juz-je-jemy-i-co-to-jest-koszenila-st6762605 (dostęp: 24.05.2025 r.)

Eco, Bio, Organic, GMO, Conventional Food – What Do We Really Eat? The Prospect of the Development of Different Forms of Food in the 21st Century and Related Legal Regulations to It, in the Context of the Current Climate Crisis

Abstract

Agriculture has already undergone many changes in the history of mankind. From the primitive slash and burn agriculture and the single-field cultivation system towards

various forms of crop rotation, including at the forefront, the so – called "three-field cultivation system", and then moving towards industrialisation and mass production, and at the current stage of development, aiming to return to the "past" in the form of organic farming. As agriculture has changed, so have food and people's food habits, including the legal regulations associated with its production. This topic is becoming more and more relevant in the era of the current climate crisis and increasing problem in growing various plant varieties, which forces agricultural producers to use homogeneous crops and various types of genetic modifications of food in order to make it more resistant to the current climatic and environmental conditions, which has its consequences, including in the increasingly deteriorating quality of soil and the quality of food itself. This condition, which can be described as a kind of "degradation of the agricultural environment", also has a direct impact on the health and life of man himself, thus determining his "quality of life", since he cannot function properly without food of adequate quality. This work therefore has to show the prospect of food development in the 21st century and the legal regulations related to it, as an indispensable and primordial foundation of humanity's existence, in the context of the current climate changes taking place on our planet and the potential risks associated with it, including: loss of biodiversity, the disappearance of the biosphere and the ecosystems within it, and the threat of spreading global hunger in the world, which is becoming more and more visible.

Keywords: food, GMO, organic farming, climate crisis, environmental and climate changes, legal regulations of food, the challenges of the 21st century

Słowa kluczowe: żywność, GMO, rolnictwo ekologiczne, kryzys klimatyczny, zmiany klimatyczne i środowiskowe, uregulowania prawne żywności, wyzwania XXI wieku

CZĘŚĆ 2.

NOWOCZESNE TECHNOLOGIE I INNOWACJE W ROLNICTWIE

Inez Brogowska
e-mail: inez.brogowska@gmail.com
ORCID: 0009-0005-0650-6058

Prawne aspekty rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce

1. Wprowadzenie

Założenia polityki klimatycznej Unii Europejskiej (UE) koncentrują się na osiągnięciu neutralności klimatycznej kontynentu do 2050 roku. W tym celu kluczowe jest dążenie do zmniejszania zależności gospodarek od paliw kopalnych i konsekwentnego wdrażania instalacji produkujących energię z odnawialnych źródeł energii (OZE). W odróżnieniu od technologii OZE, z których produkcja energii elektrycznej uzależniona jest od warunków pogodowych (najpowszechniejszymi instalacjami w Polsce są bowiem turbiny wiatrowe i panele fotowoltaiczne)[1], pozyskiwanie energii z biogazu stanowi stabilniejszą formę produkcji energii, niezależną od panujących warunków atmosferycznych. Rozwój sektora biogazowego w Polsce, dzięki korzyściom płynącym z wdrażania instalacji, może zatem znacznie przyczynić się do dywersyfikacji źródeł produkcji energii elektrycznej państwa. Biorąc pod uwagę, że sektor rolniczy odpowiedzialny jest za emisję aż 8,8% gazów cieplarnianych w Polsce[2], biogazownie o charakterze rolniczym mogą znacznie przyspieszyć proces transformacji energetycznej obszarów wiejskich.

Rozpoznając potencjał produkcji energii elektrycznej z biogazu rolniczego, niniejsza praca stanowi analizę obowiązującego porządku prawnego, który determinuje funkcjonowanie tych instalacji w Polsce. W tym celu przedstawiona została charakterystyka obecnych możliwości produkcyjnych biogazowni rolniczych oraz korzyści płynących z wdrażania technologii

[1] Poland, *Sources of electricity generation, International Environmental Agency 2022*, https://www.iea.org/countries/poland/electricity (dostęp: 4.08.2024 r.).

[2] A. Paczosa, P. Mzyk, *Krajowy Raport Inwentaryzacyjny 2024*, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami 2024.

biogazowych w sektorze rolniczym w Polsce. Następnie przeanalizowano obowiązujące normy prawne i wynikające z nich wyzwania dla rozwoju biogazu z rolnictwa. Obowiązujące systemy wsparcia dla biogazowni rolniczych w Polsce zestawiono z przykładami instrumentów legislacyjnych wdrożonych w innych państwach członkowskich UE.

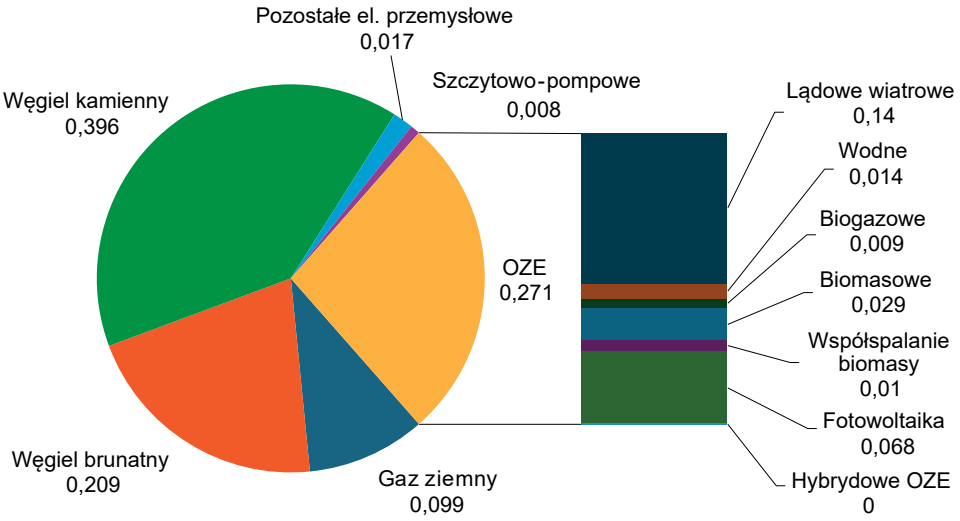
2. Charakterystyka i korzyści płynące z produkcji biogazu rolniczego w Polsce

Pomimo postępującej transformacji energetycznej i rozwoju instalacji OZE, energia elektryczna w Polsce wciąż w znacznym stopniu produkowana jest z węgla. W 2023 roku aż 60,5% energii wytworzone zostało za pośrednictwem tego surowca[3]. Porównanie produkcji energii elektrycznej w latach 2022 i 2023 wskazuje jednak na spadek wytwarzania jej z węgla do najniższego w historii (-10 p.p. r/r) oraz na rekordowe ilości produkcji energii z OZE (27%; +6,2 p.p. r/r)[4]. Węgiel stopniowo ustępuje zatem OZE, które plasuje się na drugim miejscu pod względem ilości produkcji energii elektrycznej w kraju (27,1%)[5]. Najpopularniejszymi źródłami, z których w Polsce produkujemy energię elektryczną, są energia słoneczna i wiatrowa[6]. Z kolei biogaz, produkowany m.in. w rolnictwie, stanowi jedną z alternatyw dla źródeł nieodnawialnych, która może w znacznym stopniu przyczynić się do dekarbonizacji sektora rolniczego, a która nie jest obecnie rozwijana w kraju na szeroką skalę. Wykres 1. ukazuje roczną strukturę wytwarzanej energii elektrycznej według rodzaju wykorzystywanych źródeł w Polsce.

Na podstawie przeprowadzonej analizy literatury przedmiotu, za Jadwigą Holewą-Rataj i Ewą Kukulską-Zając wyróżnić można następujące źródła pozyskiwania biogazu: składowiska odpadów (odpady komunalne); oczyszczalnie ścieków (fermentacja osadów ściekowych) oraz biogazownie rolnicze (substraty pozyskiwane z odpowiednich upraw i/lub substraty w formie odpadów z przemysłu rolniczego i spożywczego)[7]. Niniejsza praca pochyla się nad zagadnieniem tej ostatniej z wymienionych form pozyskiwania biogazu.

Powołując się na informacje zawarte w rejestrze Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR), który jest instytucją wspierającą rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, w Polsce do lipca 2024 r. zostały zarejestrowane

[3] M. Dusiło, *Transformacja energetyczna w Polsce*, Forum Energii 2024.
[4] *Ibidem*.
[5] *Ibidem*.
[6] Poland, *Sources of electricity*...
[7] J. Holewa-Rataj, E. Kukulska-Zając, *Biogaz rolniczy w Polsce – produkcja i możliwości wykorzystania*, „Nafta-Gaz" 2022, nr 12, s. 872–877.



Wykres 1. Produkcja energii elektrycznej w Polsce (2023)[8]

Opracowanie własne na podstawie M. Dusiło, *Transformacja energetyczna w Polsce*, Forum Energii 2024.

łącznie 172 instalacje biogazowni rolniczych. Znaczna większość zarejestrowanych wytwórni za zakres wykonywanej działalności przyjmuje wytwarzanie energii elektrycznej z biogazu rolniczego w układzie kogeneracyjnym (166). Nieliczne instalacje wykorzystują biogaz do innych celów, tj. do produkcji ciepła w kotłach gazowych (4) oraz do sprzedaży biogazu innym podmiotom (2)[9]. Substratami, które stanowią największy odsetek produktów z których obecnie wytwarzany jest biogaz rolniczy są wywar pogorzelniany, gnojowica, odpady z przetwórstwa spożywczego i pozostałości z owoców i warzyw[10]. Łączna wydajność tych instalacji pozwala obecnie na wytworzenie 668 mln m^3/rok biogazu rolniczego[11]. Pomimo że sumaryczna wydajność instalacji z roku na rok zwiększa się, to wciąż pozostaje w tyle za szacowanym rocznym potencjałem produkcji z tego źródła, który wynosi aż 13,5 mld m^3 [12]. Wykres 2. obrazuje opisywany przyrost liczby biogazowni rolniczych i wytwarzanej w nich mocy w ostatniej dekadzie.

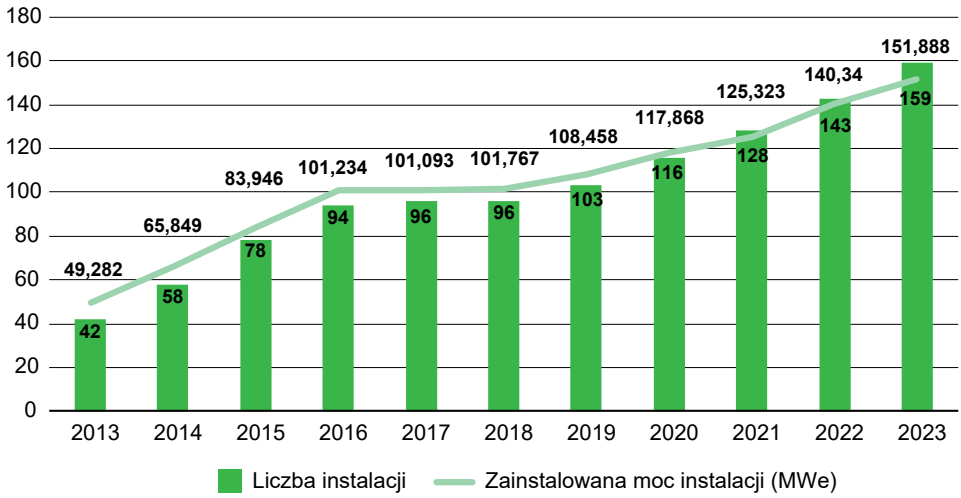
[8] M. Dusiło, *Transformacja energetyczna...*

[9] Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, *Rejestr wytwórców biogazu rolniczego*, 2024 (dostęp: 18.07.2024 r.).

[10] B. Petrykowska, *Krajowa produkcja biogazu rolniczego, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa 2023*, https://go4biogas.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2024/01/2_GreenDeal_KOWR_Krajowa-produkcja-biogazu-rolniczego_PL.pdf (dostęp: 24.05.2025 r.).

[11] Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, *Rejestr wytwórców...*

[12] *Biometan tak. Ale czy już teraz?*, *Raport Biogaz i biometan w Polsce 2024*, magazynbiomasa.pl 2024 (dostęp: 4.08.2024 r.).



Wykres 2. Liczba biogazowni rolniczych oraz ich łączna moc elektryczna zainstalowana w Polsce okresie od 1.01.2013 r. do 15.11.2023 r.

Opracowanie własne na podstawie danych KOWR.

Przegląd literatury przedmiotu wskazuje na liczne korzyści płynące z wdrażania inwestycji biogazowni rolniczych. Oprócz rozpowszechniania rozwoju infrastruktury OZE i ograniczania wydzielanych do atmosfery gazów cieplarnianych, dążenie do pozyskiwania energii z biogazu pozwala na dywersyfikację dostaw energii elektrycznej, wpływając tym samym na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego w kraju[13]. Wdrażanie instalacji biogazowni rolniczych wpisuje się w koncepcję rozwoju energetyki rozproszonej i rozwijania gospodarki obiegu zamkniętego (odpady z upraw rolnych wykorzystywane są jako substrat, który potem ponownie może zostać wykorzystany bezpośrednio w rolnictwie w formie nawozu organicznego)[14].

Dodatkowo, z uwagi na lokalny charakter inwestycji, warto pochylić się nad korzyściami, jakie rozwój technologii przynosi miejscowym interesariuszom. Z perspektywy mieszkańców (w tym rolników), wdrażanie inwestycji produkujących biogaz rolniczy pozwala na ogólną poprawę stanu agrosystemu, umożliwiając produktywne zagospodarowanie odpadami, które powstają w procesach rolniczych[15]. Dane KOWR pokazują, że substraty

[13] J. Holewa-Rataj, E. Kukulska-Zając, *Biogaz rolniczy...*

[14] G. Pokrzywka, *Nowe regulacje prawne wspierające inwestycje w biogazownie rolnicze*, „Nowa Energia" 2023, nr 5–6(91), s. 98–101.

[15] J. Pawlak, *Biogaz z rolnictwa – korzyści i bariery*, „Problemy Inżynierii Rolniczej" 2013, nr 3(81), s. 99–108.

wykorzystywane do zasilania instalacji to aż w 88% odpady rolnicze, a jedynie 12% produktów pochodzi z upraw celowych[16]. Dodatkowo, gospodarstwa domowe zyskują dostęp do tańszej energii elektrycznej, a uzyskany w procesie wytwarzania nawóz organiczny wspomaga użyźnianie gleb[17].

Z perspektywy inwestorów, instalacje pozwalają na zysk za pośrednictwem sprzedaży wyprodukowanego produktu w postaci energii elektrycznej, ciepła lub nawozu. Z kolei z perspektywy lokalnych władz, wdrażanie inwestycji na terenach poszczególnych gmin tworzy nowy rynek zbytu dla odpadów z rolnictwa, a także pozwala na pozyskanie dodatkowych wpływów do budżetu z podatków od prowadzenia biogazowni (np. za pośrednictwem podatku od nieruchomości, stanowiącego 2% wartości instalacji[18])[19].

3. Regulacje prawne dotyczące funkcjonowania biogazowni rolniczych

Istnieją liczne regulacje prawne z zakresu energetyki i klimatu, które w sposób pośredni lub bezpośredni wpływają na rozwój instalacji biogazowych, w tym tych wytwarzających surowiec za pośrednictwem substratów z rolnictwa. Niniejsza część pracy przedstawia przegląd tych regulacji na poziomie unijnym i krajowym.

Kierunki polityki klimatycznej na poziomie unijnym wyznaczane są w świetle przyjętych ogólnych celów. Poza wspomnianą strategią osiągnięcia zeroemisyjności do 2050 roku, która leży u podstaw Europejskiego Zielonego Ładu[20], UE ustala także cele pośrednie. Tak oto do 2030 roku zakłada się potrzebę redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z roku 1990[21]. Analogicznie, w lutym 2024 r. Komisja Europejska przedstawiła ocenę unijnego celu klimatycznego na 2040 r., która zakłada cel osiągnięcia redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 90% względem 1990 roku[22]. W świetle tych ambicji,

[16] B. Petrykowska, *Krajowa produkcja...*

[17] J. Pawlak, *Biogaz z rolnictwa...*

[18] Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1361 ze zm.); dalej: ustawa o OZE.

[19] M. Błażejowska, *Prawne aspekty funkcjonowania biogazowni rolniczych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2014, nr 16(5), s. 9–14.

[20] Ursula von der Leyen, Political Guidelines for the next European Commission 2019–2024.

[21] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli.

[22] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zabezpieczenie naszej przyszłości. Cel klimatyczny

państwa członkowskie UE zobligowane są do przedłożenia Komisji Europejskiej Krajowych planów na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030 (ang. National Energy and Climate Plans; dalej: KPEiK), w których określają cele klimatyczne na poziomie krajowym. Polska pierwotnie złożyła dokument w 2019 r., a obecnie trwa jego rewizja. KPEiK wyróżnia konkretne działania, które należy wdrożyć na poziomie krajowym celem obniżenia emisyjności przez Polskę. Działanie 57. identyfikuje potrzebę wspierania rozwoju biogazowni rolniczych przez zapewnienie odpowiednich warunków do ich uruchamiania (poprzez m.in.: przygotowanie regulacji, rozwój zasobów ludzkich, instrumenty finansowe, budowanie świadomości, wydawanie zgód środowiskowych)[23].

Wspomniane cele polityki klimatyczno-energetycznej są bezpośrednimi motywatorami dla rozwoju pozostałych obowiązujących w tym zakresie aktów prawnych na poziomie UE. Mają one na celu wspieranie rozwoju OZE, ograniczanie emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększanie efektywności energetycznej. W tym obszarze kluczowe znaczenie ma dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii (ang. Renewable Energy Directive; dalej: RED). Pierwsza wersja dokumentu (RED I) z 2009 roku określała ambicje na rok 2020, jej aktualizacja (RED II) z 2018 roku wprowadziła cele na rok 2030 (zwiększenie udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii do co najmniej 32%), a jej ostatnia aktualizacja z 2023 roku (RED III) zwiększyła te cele z 32% do co najmniej 42,5% do roku 2030[24]. Oprócz precyzyjnych ambicji dyrektywa uściśla ramy prawne dla produkcji i wykorzystania energii z OZE w państwach członkowskich UE. Artykuł 2 dyrektywy determinuje definicję „biomasy" na poziomie unijnym jako „biodegradowalną frakcję produktów, odpadów i pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa, w tym substancje roślinne i zwierzęce, leśnictwa, rybołówstwa, akwakultury, a także biodegradowalna frakcja odpadów przemysłowych i komunalnych; «biomasy rolniczej» jako biomasa produkowana w rolnictwie"; oraz „biogazu" jako „paliwa gazowe produkowane z biomasy". Dyrektywa nie definiuje zagadnienia biogazu rolniczego. Dalej dokument potwierdza, że energia pochodząca z biogazu jest zaliczana na poczet udziału energii odnawialnej państw członkowskich

na 2040 r. i droga ku neutralności klimatycznej do 2050 r. jako fundamenty zrównoważonego, sprawiedliwego i dostatniego społeczeństwa.

[23] Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030, 2019.

[24] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz.Urz. UE L z 2023 r., s. 2413).

i celów dotyczących: końcowego zużycia energii brutto (art. 3(1)), sektora budowlanego (art. 15a(1)), sektora przemysłowego (art. 22a(1)), ogrzewania i chłodzenia (art. 23(1)), ciepła i chłodzenia lokalnego (art. 24(4)), transportu (art. 25(1)).

Strategie polityki klimatycznej i energetycznej na poziomie krajowym zawarte są również w obowiązującym dokumencie Polityka Energetyczna Polski do roku 2040 (dalej: PEP2040). Dokument rozpoznaje potrzebę dalszego rozwoju instalacji biogazowni rolniczych i uwzględnia ich potencjał w procesie zwiększania udziału OZE w krajowym bilansie energetycznym. Strategia podkreśla lokalny charakter tych instalacji, wskazując na potrzebę wykorzystywania biomasy rolniczej w możliwie jak najmniejszej odległości od miejsca jej powstania, celem minimalizowania negatywnego wpływu na środowisko[25].

Fundamentem polityki energetycznej kraju jest ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[26], czyli dokument stanowiący prawną podstawę funkcjonowania rynku energii i jej produkcji w Polsce. Ustawa reguluje podstawowe kwestie produkcji, przesyłania, dystrybucji i użytkowania energii na terenie kraju, mając tym samym bezpośredni wpływ na sposób zagospodarowywania energii wytwarzanej w ramach działalności biogazowni rolniczych i ich przyłączania do sieci.

Kolejny istotny akt prawny stanowi ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Artykuł 2 ustawy o OZE oprócz zdefiniowania, czym charakteryzuje się „biomasa" oraz „biomasa pochodzenia rolniczego", klasyfikuje „biogaz rolniczy" jako „gaz otrzymywany w procesie fermentacji metanowej:

a) produktów rolnych oraz produktów ubocznych rolnictwa, w tym odchodów zwierzęcych,

b) produktów z przetwórstwa produktów pochodzenia rolniczego i produktów ubocznych, odpadów lub pozostałości z tego przetwórstwa, w tym z przetwórstwa i produkcji żywności, pochodzących z zakładów przemysłowych, a także z zakładowych oczyszczalni ścieków z przetwórstwa rolno-spożywczego, w których jest prowadzony rozdział ścieków przemysłowych od pozostałych rodzajów osadów i ścieków,

c) produktów spożywczych przeterminowanych lub nieprzydatnych do spożycia,

d) tłuszczów i mieszanin olejów z separacji olej/woda zawierających wyłącznie oleje jadalne i tłuszcze,

[25] Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Polityka energetyczna Polski do 2040 r., uchwała nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r.

[26] Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.

e) biomasy roślinnej zebranej z terenów innych niż zaewidencjonowane jako rolne,

f) odchodów zwierzęcych pozyskanych z działalności innej niż rolnicza – z wyłączeniem biogazu pozyskanego z odpadów komunalnych, ze składowisk odpadów, a także z substratów pochodzących z oczyszczalni ścieków innych niż wymienione w lit. b".

Ponadto art. 70 dokumentu kategoryzuje typy instalacji biogazowych na podstawie ich zainstalowanej mocy. Wyodrębnione zostały trzy kategorie instalacji biogazowni rolniczych, mianowicie: (1) biogazownie o mocy do 500 kW, (2) biogazownie o mocy większej niż 500 kW do 1 MW oraz (3) biogazownie o mocy większej niż 1 MW[27]. Ten podział ma bezpośrednie przełożenie na dostępne formy wsparcia dla poszczególnych typów instalacji, które przedstawione są w pkt 4 niniejszej pracy.

Ostatnim przywołanym aktem normatywnym w zakresie instalacji biogazowni rolniczych jest ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu[28]. Przepisy zawarte w ustawie kładą nacisk na wsparcie inicjatyw biogazowych z rolnictwa, które mają pokrywać zapotrzebowanie energetyczne lokalnych społeczności na obszarach wiejskich. Tak oto na tworzenie biogazowni rolniczych o charakterze lokalnym ma wpłynąć m.in. wdrożona wyczerpująca definicja typów podmiotów uprawnionych do budowy biogazowni rolniczych (art. 3 ust. 1). Dalej art. 4 ust. 1 określa warunki, jakie muszą być spełnione względem lokalizacji, w której planowana jest budowa instalacji. Specustawa wskazuje, że może być ona zbudowana na terenie nieruchomości należącej do podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne lub działalności związanej z przetwórstwem rolno-spożywczym. Dodatkowo celem zachowania lokalnego charakteru biogazowni rolniczych, art. 4 ust. 2 wprowadza ograniczenia dotyczące maksymalnej mocy generowanej przez poszczególne biogazownie. Z kolei udogodnieniami dla nowych inwestorów przewidzianymi w specustawie są m.in. skrócenie procesu inwestycyjnego i wdrożenie ułatwień dla budowy biogazowni rolniczych (przez m.in. uproszczenia w wydawaniu pozwoleń na budowę oraz uproszczenia w wydawaniu decyzji dotyczących warunków zabudowy i przyłączania do sieci).

[27] Art. 70 ustawy o OZE.

[28] Dz.U. z 2023 r. poz. 1597 ze zm.; dalej: specustawa.

4. Istniejące systemy wsparcia rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce

Państwa członkowskie UE w sposób indywidualny podejmują decyzje względem implementacji wybranych instrumentów mających na celu wsparcie rozwoju instalacji biogazowni rolniczych. Zgodnie z art. 70 i art. 73 ustawy o OZE obowiązujący w Polsce system wsparcia dla biogazowni rolniczych opiera się głównie na taryfach gwarantowanych w postaci *feed-in tariffs* (FIT), systemu dopłaty do ceny w postaci *feed-in premium* (FIP) oraz możliwości korzystania z systemu aukcyjnego. Taryfy gwarantowane FIT umożliwiają sprzedaż wytworzonej w biogazowniach rolniczych energii elektrycznej po stałej cenie na okres 15 lat, która równa jest 95% ceny referencyjnej do sprzedawcy zobowiązanego lub wybranego podmiotu. Dopłaty do ceny w postaci FIP pozwalają na sprzedaż wytworzonej energii elektrycznej po stałej cenie, również na okres 15 lat. Cena równa jest 90% ceny referencyjnej wybranemu przez wytwórcę podmiotowi, ustalanej za pośrednictwem rozporządzenia przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Z kolei podczas aukcji uczestnicy konkurują ze sobą, składając oferty na sprzedaż określonej ilości energii w danym roku kalendarzowym. Producent, który wygrywa aukcję, zdobywa prawo do rekompensaty za ujemne saldo. Oznacza to, że różnica między ceną rynkową a oferowaną ceną sprzedaży energii elektrycznej zostanie pokryta na okres do 15 lat.

Właściciele biogazowni rolniczych mogą skorzystać z wymienionych form wsparcia w zależności od wielkości ich instalacji i rentowności posiadanych systemów względem wielkości instalacji (na podstawie kategorii wyszczególnionych w ustawie o OZE). Tak oto dla instalacji o mocy do 500 kW przewidziano system FIT, a o mocy pomiędzy 500 kW i 1 MW system FIP. Z systemu aukcyjnego korzystają głównie instalacje o większej mocy.

Innym obowiązującym instrumentem zawartym w art. 44 ustawy o OZE, są świadectwa pochodzenia energii elektrycznej. Potwierdzają, z jakiego OZE pochodzi wygenerowana energia oraz dają prawa majątkowe, które stanowią towar giełdowy i są zbywalne. Istnieje zatem możliwość sprzedania ich na Rynku Praw Majątkowych. Właściciele biogazowni rolniczych mogą ubiegać się o przyznanie tzw. błękitnych certyfikatów, które przewidziane są dla producentów energii elektrycznej z wyłącznie tego typu instalacji. Certyfikat przysługuje producentom przez 15 lat od czasu rozpoczęcia produkcji energii.

Formy wsparcia dla inwestycji w biogazowni rolniczej przewidziane są również w postaci dotacji i/lub pożyczek za pośrednictwem: programu „Energia dla wsi" (finansowanego z Funduszu Modernizacyjnego), Funduszy

Europejskich na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 (FEnIKS), oraz budżetu Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027.

5. Bariery rozwoju biogazowni rolniczych i ocena obowiązujących instrumentów prawnych

W celu zidentyfikowania barier rozwoju produkcji biogazu rolniczego w Polsce dokonano przeglądu literatury przedmiotu, którą zestawiono z rozpoznaną charakterystyką rynku biogazowni rolniczych w Polsce oraz obowiązującym w kraju systemem wsparcia dla rozwoju tych instalacji. Dodatkowo wyodrębnione implikacje zestawiono z przykładami instrumentów wdrożonymi w innych państwach członkowskich UE. Zidentyfikowane bariery rozwoju dotyczą kwestii niestabilności systemu wsparcia inwestycji biogazowni rolniczych oraz opinii publicznej względem umieszczania instalacji w okolicy miejsca zamieszkania osób postronnych.

Obowiązujący system prawny ma kluczowy wpływ na rozwój inwestycji biogazowych w Polsce. Uwzględnienie kwestii inwestycji w biogazownie rolnicze w przywołanych strategiach na poziomie unijnym i krajowym są jasnym sygnałem dla podmiotów całego łańcucha dostaw, że pozyskiwanie energii z tego rodzaju technologii stanowi ważny element procesu transformacji energetycznej. Mimo to istnieją realne obawy względem stabilności tych celów, które w każdej chwili mogą zostać poddane rewizji, a kierunek polityki klimatyczno-energetycznej może ulec zmianie[29]. Dokumenty te, pomimo ogromnego znaczenia strategicznego, muszą być zatem poparte długoterminowymi instrumentami prawnymi wdrażanymi na poziomie krajowym.

Biorąc pod uwagę obowiązujące w Polsce przepisy prawne w zakresie inwestycji biogazowni rolniczych, znaczący wpływ na rozwój instalacji mają obawy potencjalnych inwestorów względem relatywnie krótkoterminowych systemów wsparcia proponowanych przez polityków. Przekonanie o niskiej wiarygodności dostępnych form wsparcia może sprawiać, że podmioty zainteresowane potencjalnym wdrażaniem technologii, szczególnie w przypadku małych instalacji, nie czują się wystarczająco pewnie w świetle stale uaktualnianych instrumentów[30]. Przykłady z innych państw członkow-

[29] M. Gustafsson, S. Anderberg, *Biogas policies and production development in Europe: a comparative analysis of eight countries*, „Biofuels" 2022, nr 13(8), s. 931–944.

[30] S. O'Connor, E. Ehimen, S.C. Pillai, A. Black, D. Tormey, J. Bartlett, *Biogas production from small-scale anaerobic digestion plants on European farms*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews" 2021, nr 139.

skich UE obrazują te potencjalne obawy, bowiem ograniczenie form wsparcia wpływa na rentowność budowanych instalacji. We Włoszech, pomimo zapewnianego przez lata wsparcia finansowego dla nowo powstających biogazowni rolniczych i przyrostu tego rodzaju inwestycji, w 2013 roku rząd zdecydował o zaprzestaniu ich wspierania[31]. Z kolei w Holandii inwestorzy stracili liczne formy wsparcia inwestycji, bowiem było one przewidziane jedynie do 2020 roku[32].

Znaczące z perspektywy zwiększenia liczby inwestycji w Polsce jest przyjęcie w 2023 roku specustawy o biogazowniach rolniczych, która wiąże się z wdrożeniem licznych udogodnień dla potencjalnych inwestorów. Na szczególną uwagę zasługują przepisy dotyczące przewidywanych uproszczeń w wydawaniu potrzebnych pozwoleń na budowę instalacji. Udokumentowano, że kraje, które w swoich porządkach prawnych przewidują tego typu usprawnienia, wykazują znaczny wzrost liczby nowych inwestycji[33]. Mimo to wskazuje się, że realny wpływ przepisów zawartych w ustawie na potencjalny przyrost inwestycji będzie można ocenić dopiero po ok. 2 latach od przyjęcia aktu prawnego, czyli w 2025 roku[34].

Oprócz obowiązujących strategii i ustaw, znaczące dla rozwoju biogazowni rolniczych są także systemy wsparcia dla nowych inwestycji. Wykazano, że w państwach członkowskich UE, które oferują podobne rozwiązania dla inwestycji biogazowych, odnotowuje się znaczny przyrost nowych instalacji biogazowni rolniczych[35]. Przykładem państwa, w którym widoczne są pozytywne skutki wdrożenia programów, są m.in. Niemcy. Nowelizacja ustawy o energiach odnawialnych (niem. Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien) z 2004 roku pozwoliła na wdrożenie specjalnych ulg biogazowniom o mocy do 75 kW, co poskutkowało podwojeniem inwestycji w biogazownie pomiędzy 2006 a 2011 rokiem[36].

W kontekście omówionych w pracy istniejących systemów wsparcia inwestycji biogazowni rolniczych, zastosowane w Polsce taryfy FIT uznawane są za najczęściej wdrażane i najbardziej efektywne formy wsparcia

---

[31] D. Chinese, P. Patrizio, G. Nardin, *Effects of changes in Italian bioenergy promotion schemes for agricultural biogas projects: Insights from a regional optimization model*, „Energy Policy" 2014, nr 75, s. 189–205.

[32] S. O'Connor, E. Ehimen, S.C. Pillai, A. Black, D. Tormey, J. Bartlett, *Biogas production...*

[33] *Ibidem.*

[34] T. Elżbieciak, *Biogazownie mogą stabilizować system, ale droga ku temu daleka*, WysokieNapiecie.pl, 2024, https://wysokienapiecie.pl/100697-biogazownie-moga-stabilizowac-system-ale-droga-ku-temu-daleka (dostęp: 4.08.2024 r.).

[35] M. Gustafsson, S. Anderberg, *Biogas policies...*

[36] X. Yang, Y. Liu, D. Thrän, A. Bezama, M. Wang, *Effects of the German Renewable Energy Sources Act and environmental, social and economic factors on biogas plant adoption and agricultural land use change*, „Energy Sustainable Society" 2021, nr 11(6).

dla tych instalacji w UE[37]. Przykładami państw, w których ich wprowadzenie wpłynęło pozytywnie na budowę nowych biogazowni, są m.in. Dania, Niemcy, Czechy i Francja. Czynnikiem przemawiającym za pozytywnym odbiorem tego instrumentu jest jego przewidywalność, co, jak zauważono, stanowi znaczący aspekt przy podejmowania decyzji o budowie biogazowni[38]. Na korzyść argumentu o stabilności w procesie wdrażania inwestycji przemawia fakt, że oferowane w Polsce wsparcie FIT i FIP gwarantowane jest na 15 lat. Dla przykładu, zawieranie długoletnich umów pozytywnie wpływa na rozwój podobnych inwestycji we Francji, gdzie kontrakty FIT zawierane są na okres 20 lat (najdłuższy okres w UE)[39]. Obserwuje się tam stałe zwiększanie ilości energii elektrycznej produkowanej z biogazowni rolniczych.

Warto natomiast zaznaczyć, że wdrożenie taryf FIT we wspomnianych państwach członkowskich UE, niesie za sobą także potencjalnie negatywne skutki. Zawieranie takich umów wiąże się bowiem z ogromnymi kosztami ponoszonymi przez państwo z uwagi na szybko rozwijające się instalacje i ich możliwości produkcyjne[40]. Rosnący poziom obciążenia funduszy skarbów państw spowodował, że kraje takie jak Dania czy Niemcy zreformowały obowiązujące systemy wsparcia FIT (np. poprzez skrócenie czasu trwania umów dla nowych inwestycji), a Czechy całkowicie zaprzestały oferowania wsparcia FIT oraz FIP, co znacznie wpłynęło na rentowność inwestycji w kraju[41]. Ostatecznie Niemcy również porzuciły wsparcie inwestycji w ramach taryf FIT i zaczęły oferować możliwość korzystania z systemu aukcyjnego[42].

Negatywny wpływ na przyrost rozwoju instalacji biogazowni rolniczych może mieć również opinia publiczna, która podzielona jest względem umieszczania instalacji w okolicy miejsca zamieszkania osób postronnych. Tak jak przy wdrażaniu innych inwestycji OZE, rozwojowi biogazowni rolniczych może towarzyszyć syndrom NIMBY (ang. Not In My Back Yard – nie na moim podwórzu). Zjawisko charakteryzuje się ogólnym poparciem opinii publicznej względem realizacji konkretnego typu inwestycji, ale spotyka

[37] S. O'Connor, E. Ehimen, S.C. Pillai, A. Black, D. Tormey, J. Bartlett, *Biogas production...*

[38] M. Gustafsson, S. Anderberg, *Biogas policies...*

[39] S. de Groot, J. Kersjes, A. van der Meer, V. Natonek, B. Roefs, S. Scavizzi, *The growing competition between the bioenergy industry and the feed industry*, Wageningen University & Research 2022.

[40] M. Gustafsson, S. Anderberg, *Biogas policies...*

[41] *Ibidem*.

[42] I. Sutton, *Germany: will the end of feed-in tariffs mean the end of citizens-as-energy--producers*, energypost.eu, 2021 (dostęp: 4.08.2024 r.).

się ze znacznym sprzeciwem społeczności lokalnych, w których okolicy ma dojść do wdrożenia inwestycji[43].

Główną obawą mieszkańców pozostaje ryzyko wydzielania się odorów z terenów instalacji, bowiem obowiązujące normy prawne nie precyzują wszystkich kwestii związanych z zarządzaniem biogazowniami rolniczymi. Spowodowane jest to przede wszystkim negatywnymi doświadczeniami mieszkańców okolic lokalizacji biogazowni, które zostały zaprojektowane lub są utrzymywane w nieprawidłowy sposób[44]. Substraty używane w procesie pozyskiwania energii elektrycznej w biogazowniach rolniczych powodują ryzyko wydzielania się uciążliwych zapachów w przypadku, gdy instalacja jest nieszczelna lub gdy transport substratów i ich przechowywanie odbywa się w nieodpowiedni sposób. Na ten moment nie istnieją jednak odpowiednie przepisy prawne zobowiązujące właścicieli biogazowni rolniczych do wdrażania rozwiązań gwarantujących ograniczenie odoru.

6. Podsumowanie

Transformacja energetyczna w sektorze rolniczym wiążę się z potrzebą wdrażania nowoczesnych rozwiązań celem ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Niniejszy artykuł pozwolił na identyfikację kluczowych czynników wpływających na rozwój biogazowni rolniczych w Polsce. W tym celu przedstawiono charakterystykę obecnych możliwości produkcji energii elektrycznej z biogazowni rolniczych w Polsce oraz przeanalizowano korzyści płynących z wdrażania tych inwestycji w sektorze rolniczym. Dalej przedstawione zostały obowiązujące akty prawne i instrumenty wsparcia istotne z perspektywy inwestycji w biogazownie rolnicze w kraju. W ostatniej części pracy wyszczególniono potencjalne bariery rozwoju biogazowni rolniczych w świetle obowiązującego systemu prawnego.

W kontekście już istniejących instalacji biogazowni rolniczych wykazano, że pomimo rosnącej liczby inwestycji w latach 2013–2024, Polska daleka jest od osiągnięcia krajowego potencjału wytwarzania energii elektrycznej z tych instalacji.

Jeśli chodzi o korzyści płynące z rozwoju biogazowni rolniczych, przegląd literatury potwierdza pozytywne skutki wdrażania inwestycji względem

[43] P. Frączek, *Wybrane uwarunkowania występowania syndromu NIMBY*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2010, nr 17, s. 314–324.

[44] Oddziaływanie: *Szczerze o odorze, Biogaz i biometan w Polsce 2024*, TerazSrodowisko.pl, 2024, https://www.teraz-srodowisko.pl/publikacje/biogaz-biometan-insight-Polska-2024/teraz-srodowisko-publikacja-biogaz-biometan-insight-Polska-2024.pdf (dostęp: 23.05.2025 r.).

zidentyfikowanych lokalnych interesariuszy (tj. mieszkańców, rolników, inwestorów, władz lokalnych) oraz względem wpływu na ogólne funkcjonowanie agrosystemu.

Identyfikacja obowiązujących regulacji prawnych w bezpośredni sposób odnoszących się do funkcjonowania biogazowni rolniczych wykazuje wzmożone zainteresowanie tym obszarem ze strony ustawodawców. Z kolei analiza dostępnych systemów wsparcia rozwoju inwestycji wykazała, że istnieje znacząca korelacja między rozwojem instalacji biogazowni rolniczych a obecnie oferowanymi formami wsparcia finansowego dla tych inwestycji.

Sformułowane wnioski pozwalają na głębsze poznanie procesu rozwoju instalacji biogazowni rolniczych w Polsce. Mimo to rekomendowane są dalsze badania w tym zakresie. Artykuł bowiem nie uwzględnia wpływu wdrożonej w 2023 roku specustawy o biogazowniach rolniczych na rozwój instalacji. Spowodowane jest to jej relatywnie niedługim czasem obowiązywania. Przyszłe badania pozwolą zatem ocenić, w jakim stopniu ustawa przyczyni się do rozwoju tych inwestycji w Polsce i jak wpłynie na krajowy bilans produkcji energii elektrycznej.

Bibliografia

Akty prawne i komunikaty

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz.Urz. UE L z 2023 r., s. 2413)

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zabezpieczenie naszej przyszłości. Cel klimatyczny na 2040 r. i droga ku neutralności klimatycznej do 2050 r. jako fundamenty zrównoważonego, sprawiedliwego i dostatniego społeczeństwa

Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030, 2019

Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Polityka energetyczna Polski do 2040 r., uchwała nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r.

Ursula von der Leyen, Political Guidelines for the next European Commission 2019–2024, 2019

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.)

Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1597 ze zm.)

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1361 ze zm.)

Literatura

Biometan tak. Ale czy już teraz?, Raport Biogaz i biometan w Polsce 2024, magazynbiomasa.pl 2024

Błażejowska M., *Prawne aspekty funkcjonowania biogazowni rolniczych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2014, nr 16(5)

Chinese D., Patrizio P., Nardin G., *Effects of changes in Italian bioenergy promotion schemes for agricultural biogas projects: Insights from a regional optimization model*, „Energy Policy" 2014, nr 75

de Groot S., Kersjes J., van der Meer A., Natonek V., Roefs B., Scavizzi S., *The growing competition between the bioenergy industry and the feed industry*, Wageningen University & Research 2022

Dusiło M., *Transformacja energetyczna w Polsce*, Forum Energii 2024

Frączek P., *Wybrane uwarunkowania występowania syndromu NIMBY*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2010, nr 17

Gustafsson M., Anderberg S., *Biogas policies and production development in Europe: a comparative analysis of eight countries*, Biofuels 2022, nr 13(8)

Holewa-Rataj J., Kukulska-Zając E., *Biogaz rolniczy w Polsce – produkcja i możliwości wykorzystania*, „Nafta-Gaz" 2022, nr 12

O'Connor S., Ehimen E., Pillai S.C., Black A., Tormey D., Bartlett J., *Biogas production from small-scale anaerobic digestion plants on European farms*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews" 2021, nr 139

Paczosa A., Mzyk P., *Krajowy Raport Inwentaryzacyjny 2024*, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami 2024

Pawlak J., *Biogaz z rolnictwa – korzyści i bariery*, „Problemy Inżynierii Rolniczej" 2013, nr 3(81)

Pokrzywka G., *Nowe regulacje prawne wspierające inwestycje w biogazownie rolnicze*, „Nowa Energia" 2023, nr 5–6(91)

Yang X., Liu Y., Thrän D., Bezama A., Wang M., *Effects of the German Renewable Energy Sources Act and environmental, social and economic factors on biogas plant adoption and agricultural land use change*, „Energy Sustainable Society" 2021, nr 11(6)

Źródła internetowe

Elżbieciak T., *Biogazownie mogą stabilizować system, ale droga ku temu daleka*, WysokieNapiecie.pl, 2024, https://wysokienapiecie.pl/100697-biogazownie-moga-stabilizowac-system-ale-droga-ku-temu-daleka (dostęp: 4.08.2024 r.)

Oddziaływanie: *Szczerze o odorze, Biogaz i biometan w Polsce 2024*, 2024, TerazSrodowisko.pl, https://www.teraz-srodowisko.pl/publikacje/biogaz-biometan-insight-Polska-2024/teraz-srodowisko-publikacja-biogaz-biometan-insight-Polska-2024.pdf (dostęp: 23.05.2025 r.)

Petrykowska B., *Krajowa produkcja biogazu rolniczego*, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, 2023, https://go4biogas.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2024/01/2_GreenDeal_KOWR_Krajowa-produkcja-biogazu-rolniczego_PL.pdf (dostęp: 3.08.2024 r.)

Poland, *Sources of electricity generation, International Environmental Agency*, 2022, https://www.iea.org/countries/poland/electricity (dostęp: 4.08.2024 r.)

Sutton I., *Germany: will the end of feed-in tariffs mean the end of citizens-as-energy-producers*, energypost.eu, 2021 (dostęp: 4.08.2024 r.)

Inne

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, *Rejestr wytwórców biogazu rolniczego*, 2024

Legal Aspects of the Development of Agricultural Biogas Plants in Poland

Abstract

Energy transition of rural areas poses a substantial challenge in the pursuit of net-zero, due to the significant share of the agricultural sector in total greenhouse gas emissions. Therefore, the development of agricultural biogas plants in Poland can significantly contribute to this process and have a positive impact on the overall functioning of the agrosystem. This article aims to characterize the current production capabilities of agricultural biogas plants in Poland, and highlight the advantages of implementing such installations. Further, this article examines the applicable legal standards for the operation of agricultural biogas plants, available support systems for new investors and the resulting challenges for the development of biogas from agriculture.

Keywords: energy transition, agriculture, agricultural biogas, agricultural biomass, electricity

Słowa kluczowe: transformacja energetyczna, rolnictwo, biogaz rolniczy, biomasa rolnicza, energia elektryczna

Katarzyna Dudek
Uniwersytet Warszawski, Kolegium Europy w Natolinie
e-mail: ka.dudek2@student.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-6680-3178

Nowe technologie w rolnictwie a prawo Unii Europejskiej

1. Uwagi wprowadzające

Obserwowana obecnie transformacja cyfrowa obejmuje najważniejsze gałęzie gospodarki, szczególnie przemysł i usługi. Zachodzące zmiany stawiane są na równi z tymi, do których doszło w związku z wynalezieniem silnika parowego, elektryczności czy komputerów. Zmiany zachodzą także w sektorze rolnictwa. Rozwijające się technologie mogą stanowić ważny element wprowadzenia tej gałęzi gospodarki w XXI wiek.

Podniesienie jakości zbiorów i lepsze gospodarowanie zasobami, takimi jak woda czy nawozy, pozwoli zmniejszyć skalę dwóch wymagających szybkiego rozwiązania problemów – głodu na świecie oraz zmian klimatycznych. Aby jak najefektywniej wykorzystać potencjał, jaki dają nowe technologie oraz zadbać jednocześnie o bezpieczeństwo i poszanowanie praw własności intelektualnej czy ochrony danych, konieczna jest regulacja prawna niektórych zagadnień. Polska zajmuje istotne miejsce jako eksporter płodów rolnych na światowych rynkach. W związku z tym, jak istotnym graczem na światowym rynku żywności jest Polska, trzeba analizować prawodawstwo dotyczące rolnictwa pod kątem tego, by było ono jak najbardziej korzystne dla zachowania obecnej pozycji międzynarodowej polskiego rolnictwa.

Postęp technologiczny ma wpływ na wiele aspektów rolnictwa. Poprawie i zwiększeniu efektywności ulega proces zbierania informacji i danych dotyczących gleby, temperatury i wilgotności, informacji na temat profesjonalnego sprzętu rolniczego oraz informacji i analiz o stanie zwierząt hodowlanych i upraw. Pożądanymi skutkami stosowania nowych technologii będą wzrost wydajności produkcji i obniżenie pracochłonności dzięki rozwiązaniom zrobotyzowanym, ograniczenie zużycia zasobów naturalnych oraz ograniczenie stosowania środków ochrony roślin, nawozów i antybiotyków.

2. Założenia i podstawy

W 2019 roku po XI Konferencji Ministrów Rolnictwa w Berlinie z okazji Global Forum for Food and Agriculture (Globalne Forum Żywności i Rolnictwa, dalej: GFFA) wydano komunikat[1], pod którym podpisało się aż 74 ministrów rolnictwa z różnych krajów. Ta edycja GFFA została poświęcona nowym technologiom i nosiła nazwę „Cyfryzacja rolnictwa – inteligentne rozwiązania dla rolnictwa przyszłości". W komunikacie wskazano, że przez ostatnie pół wieku liczba ludności świata uległa podwojeniu, a przez kolejne 30 lat może ona wzrosnąć aż do 10 miliardów. Jednocześnie ponad 820 milionów ludzi na świecie cierpi głód, a ponad 2,5 miliarda jest niedożywionych[2].

Istnieją uzasadnione obawy, że używane obecne metody uprawy, hodowli, chowu i zarządzania zasobami nie wystarczą, by wyprodukować tyle żywności, żeby zapewnić ją każdemu. Ponadto negatywny wpływ na rolnictwo mogą mieć zmiany klimatyczne. Aby zwiększyć produkcję i produktywność rolną przy jednoczesnym wykorzystaniu zasobów w sposób efektywny i poprawie warunków życia, zebrani na Konferencji ministrowie zdecydowali o konieczności realizacji czterech celów. Są to identyfikacja i wykorzystanie potencjału cyfryzacji, ustanawianie, rozwój i ochrona dostępu rolników do technologii cyfrowych, udoskonalenie wykorzystywania danych, zapewnienie bezpieczeństwa i suwerenności oraz zarządzanie zmianami strukturalnymi w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Przez pojęcie cyfryzacji rozumie się połączenie technologii cyfrowych, innowacji cyfrowych, technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz sztuczną inteligencję.

Nowym technologiom poświęcono też część Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 11 rudnia 2019 r. zwanego powszechnie Europejskim Zielonym Ładem[3]. Komisja Europejska uznała technologie cyfrowe za kluczowe rozwiązania służące osiągnięciu celów Zielonego Ładu w zakresie zrównoważonego rozwoju. Rozwój technologii cyfrowych ma obejmować rozwiązania takie jak sztuczna inteligencja,

[1] Komunikat GFFA 2019 „Cyfryzacja rolnictwa – Inteligentne rozwiązania dla rolnictwa przyszłości", https://www.bing.com/search?q=Komunikat+GFFA+2019+%E2%80%9CCyfryzacja+rolnictwa+%E2%80%93+Inteligentne+rozwi%C4%85zania+dla+rolnictwa+przysz%C5%82o%C5%9Bci%E2%80%9D&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOagCALACAA&FORM=ANCMS9&PC=U531 (dostęp: 25.05.2025 r.).

[2] Komunikat GFFA 2019...

[3] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład, COM/2019/640 final.

5G, chmura obliczeniowa, architektura rozproszonych zasobów informatycznych (ang. *edge computing*) oraz Internet rzeczy (IoT, *internet of things*). Co ważne, digitalizacja umożliwia zdalne monitorowanie zanieczyszczenia wody, powietrza oraz optymalizację wykorzystania energii i zasobów naturalnych. Komisja Europejska zauważyła także, że przed dalszym wprowadzaniem i promowaniem technologii konieczne jest sprawdzenie i wsparcie łączności elektronicznej i rozwój szybkiej sieci internetowej na obszarach wiejskich.

3. Nowe technologie – rodzaje

Na potrzeby niniejszego opracowania, wyróżnię cztery przykłady technologii zaliczanych do tzw. nowych technologii. Są to: sztuczna inteligencja, robotyzacja, Internet rzeczy (IoT) oraz biogazownie[4].

Sztuczna inteligencja (*artificial intelligence*, AI) jest sektorem, który, zgodnie z prognozami, będzie się rozwijał najbardziej dynamicznie w nadchodzących latach. W 2018 roku całość rynku AI tylko w sektorze rolnictwa była warta aż 330 milionów dolarów[5]. Przewiduje się, że do końca 2025 r. będzie to 1,5 miliarda dolarów, a do końca 2026 – aż 2,5 miliarda dolarów. AI ma największy potencjał, jeśli chodzi o zarządzanie uprawami i hodowlą. Szczególnie korzystna będzie tzw. analiza predykcyjna, czyli przewidywanie jakości i ilości plonów na podstawie gromadzonych danych. Ponadto AI będzie w stanie wykrywać i kontrolować chwasty, szkodniki i choroby, a także automatycznie sadzić i przeprowadzać zbiory. AI będzie mogło zarządzać i kontrolować gospodarką wodną i określać jakość gleby.

Kolejna technologia – robotyzacja – rozwija się szczególnie na rynkach azjatyckich. Japonia jest jednym z głównych rynków wykorzystujących tę technologię, a firmy chińskie czynią starania i nakłady, by dołączyć do grona liderów rozwiązań robotyzacji w rolnictwie. Wartość globalnego rynku robotów rolniczych do końca 2025 r. ma wynieść aż 7,7 miliarda dolarów[6]. Także w Polsce trwają pilotażowe projekty mające na celu opracowanie rozwiązań autonomicznych w rolnictwie.

Internet rzeczy (*Internet of Things*, IoT) składa się z globalnej infrastruktury sieciowej złożonej z wielu czujników i urządzeń służących do wykrywania określonych parametrów produkcyjnych. Internet rzeczy pozwala na

[4] J. Mroczkowski, *Technologie w rolnictwie*, Startup Poland, Warszawa 2021, publikacja dostępna na stronie: www.startuppoland.org, s. 63 i n.

[5] *Ibidem*, s. 64.

[6] *Ibidem*, s. 64.

stworzenie i analizę zbiorów danych na każdym etapie łańcucha produkcji. Dane te, dzięki rozwiązaniom *big data*, będą łatwo przetwarzane i analizowane. Najważniejszą presję na modernizację produkcji żywności w Polsce wywierają liczący się dystrybutorzy (np. duże sieci sklepów), którzy z jednej strony narzucają rygorystyczny monitoring jakości produktów, będący wynikiem regulacji unijnych w tej branży, a z drugiej strony zmuszają producentów do efektywności dzięki swojej sile przetargowej. To sprawia, że rolnictwo staje się dzisiaj branżą, która przyciąga innowatorów podejmujących udane eksperymenty z wykorzystaniem rozwiązań IoT, wspierających efektywną ekonomicznie i zapewniającą właściwą jakość produkcję[7].

Budowa biogazowni oraz biometanowni, która uważana jest za jeden z przejawów zastosowania nowych technologii, jest rozwiązaniem pozwalającym zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych w rolnictwie. Niestety jest to technologia nie w pełni wykorzystana w polskim rolnictwie. W Polsce biogazowni jest tylko 100. Dla porównania w Niemczech ich liczbę szacuje się na ok. 10 000. Węgry i Słowacja, które znacznie później zaczęły budować biogazownie, także wyprzedziły Polskę w statystykach, jeśli chodzi o liczbę takich instalacji. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać w kosztowności takich inwestycji, niepewnymi regulacjami prawnymi dotyczącymi odnawialnych źródeł energii oraz niechęcią obywateli[8]. Niewykorzystany potencjał ma negatywny wpływ na proces dywersyfikacji energetycznej w Polsce. W państwach, w których inwestuje się w biogazownie, stanowią one ważny element w przeprowadzeniu dywersyfikacji źródeł energii.

4. Przykłady wykorzystania nowych technologii w rolnictwie

Niektóre rozwiązania już zostały przetestowane i są wdrażane na rynek. Dla lepszego zrozumienia funkcjonowania AI w rolnictwie warto przywołać niektóre z nich.

Technologia *See & Spray Select*[9] pozwala niszczyć chwasty rosnące na polu bez uszczerbku dla roślin uprawnych (*green-on-brown*). Urządzenie odróżnia zielone rośliny od reszty powierzchni pola. Chwasty mają najczęściej

[7] *IoT w polskiej gospodarce. Raport grupy roboczej do spraw Internetu rzeczy przy Ministerstwie Cyfryzacji*, Warszawa 2019, s. 73.

[8] J. Mroczkowski, *Technologie w rolnictwie*..., s. 65.

[9] K. Płocki, *Opryskiwacze John Deere z technologią See&Spray*, https://www.agropolska.pl/technika-rolnicza/maszyny-rolnicze/opryskiwacze-john-deere-z-technologia-seespray,963.html (dostęp: 25.05.2025 r.).

inny (wcześniejszy) okres wzrostu niż rośliny uprawne, więc dzięki *See & Spray Select* można je zniszczyć zanim osiągną duże rozmiary. Urządzenie przetwarza obrazy z szybkością 20 razy na sekundę i może jeździć po polu z prędkością 12 km/h[10]. Po wykryciu zielonego chwastu, indywidualnie uruchamiają się rozpylacze do oprysku punktowego. Dzięki takiemu rozwiązaniu do gleby nie przedostają się zbędne herbicydy i nie dochodzi do uszkodzenia roślin uprawnych.

Dla tej technologii istnieje również wariant *Ultimate*[11], który przeznaczony jest do oprysków w ramach systemu *green-on-green*. System ten potrafi nauczyć się odróżniania roślin uprawnych od chwastów niezależnie od fazy ich wzrostu. Stanowi to jednak wyzwanie logistyczne, bowiem wdrożenie takiego wariantu wymagałoby wykonania dziesiątek tysięcy zdjęć roślin każdej z upraw we wszystkich fazach wzrostu. Raz wprowadzony system mógłby się sam nieustannie udoskonalać i dokształcać, bo w czasie standardowej pracy polowej nadal wzbogacałby swoją bazę o nowe zdjęcia do porównywania roślin.

Za inny przykład zastosowania nowych technologii w rolnictwie może posłużyć stworzenie robota *Harvest CROO*[12]. Ten wyprodukowany przez amerykański *start-up* robot służy do zbierania truskawek z pola i może zastąpić aż trzydziestu pracowników. Robot z wyglądu przypomina mały autobus. Porusza się na kółkach, w środku ma zestaw kamer i systemów wizyjnych oraz 16 ramion z chwytakami na końcach. Każda truskawka zostaje zeskanowana. Ocenia się jej rozmiar i dojrzałość oraz gotowość do zbioru. Następnie truskawki są grupowane według tego, czy nadają się do sprzedaży bezpośredniej, do przetworzenia albo do odrzucenia. Robot może pracować też w porze nocnej. Korzysta z nawigacji GPS. W 2018 r. firma *Harvest CROO* została odznaczona nagrodą U.S. National Science Foundation jako jeden z projektów SBIR (*Small Business Innovation Research*)[13].

Opisana technologia pozwala zaoszczędzić czas, a dokonywana przez robota selekcja truskawek zapewnia lepsze wykorzystanie płodów rolnych zgodnie z ich właściwościami. O sukcesie, ale i potrzebie powstawania takich urządzeń świadczy fakt, że oprócz projektu amerykańskiego powstają jeszcze inne podobne, w tym między innymi brytyjski, hiszpański i belgijski.

---

[10] *Ibidem*.

[11] K. Płocki, *Opryskiwacze John Deere...*

[12] *Harvest Croo Robotics*, https://www.harvestcroorobotics.com/technology (dostęp: 25.05.2025 r.).

[13] *Award Abstract # 1831161*, *SBIR Phase II: Orchestration of Multiple Robotic Subsystems into a Commercially Viable Robotic Strawberry Harvesting System*, National Science Foundation, https://www.nsf.gov/awardsearch/showAward?AWD_ID=1831161&HistoricalAwards=false, (dostęp: 25.05.2025 r.).

5. Wyzwania związane z wdrożeniem rolnictwa 4.0

Mimo niewątpliwych zalet płynących z rozwiązań związanych z rolnictwem 4.0, próby jego wdrożenia nieustannie napotykają różne bariery. Bariery te można podzielić na bariery strukturalne, świadomościowe oraz strategiczne[14]. Bariery strukturalne obejmują niewystarczające finansowanie oraz brak środków przeznaczanych na badania i rozwój oraz zbyt niską wydajność proponowanych technologii w obecnym kształcie. Bariery strategiczne to brak należytego określenia strategicznych kierunków rozwoju modernizowanego rolnictwa. Jednak najtrudniejszymi do przezwyciężenia barierami wydają się bariery świadomościowe. Pomimo dosyć wysokiego w porównaniu ze średnią w Unii Europejskiej poziomu wykształcenia rolników (w 2016 r. 45% osób prowadzących gospodarstwa posiadało edukację rolniczą[15]), rolnicy nie ufają nowym technologiom. Brakuje innowatorów, którzy zgodziliby się jako pierwsi testować nowe rozwiązania. Okazuje się natomiast, że rolnicy chętniej interesują się technologiami, które sprawdziły się w praktyce w innych gospodarstwach.

Należy także zwrócić uwagę na kwestię łatwego dostępu do Internetu na obszarach wiejskich. Dostęp do Internetu poprawia się. W 2020 roku w Polsce miało go aż 90,4% gospodarstw domowych, a na obszarach wiejskich ten dostęp wyniósł 89,3%. W latach 2015–2019 wzrosła liczba rolników korzystających z Internetu, ale nadal ta grupa zawodowa ma mniejszy odsetek użytkowników Internetu niż średnia dla Polski (60% wśród rolników, średnia Polski to 80%[16]). Rolnicy najczęściej korzystają z Internetu w celu zamawiania towarów i usług (77% wskazuje takie zastosowanie Internetu).

6. Odpowiedzi prawne na wyzwania związane z AI

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów stworzyła Portal Sztucznej Inteligencji, w którym opublikowano opracowanie pt. „Polityka dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020". Jest to załącznik do uchwały nr 196 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r.[17]. Dokument ten pozostaje zgodny z kierunkami działania Unii Europejskiej oraz przedstawia cele

[14] J. Mroczkowski, *Technologie w rolnictwie*..., s. 19.

[15] *Ibidem*, s. 40.

[16] *Ibidem*.

[17] Uchwała nr 196 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia „Polityki dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020" (M.P. z 2021 r. poz. 23).

i narzędzia związane z AI na różnych obszarach (społeczeństwo, innowacyjne firmy, nauka, edukacja, współpraca międzynarodowa i sektor publiczny[18]).

Portal sztucznej inteligencji przedstawia poza tym ramy polskiego ekosystemu AI w wymiarze międzynarodowym, etycznym, prawnym oraz standardów technicznych i organizacyjnych. Na potrzeby niniejszego opracowania, skupię się najbardziej na aspektach prawnych.

Organy polskie, jeśli chodzi o ramy polskiego AI, postulują stworzenie definicji legalnej AI oraz wyrażają sprzeciw wobec nadania AI osobowości prawnej. Dużym wyzwaniem, na które wskazują rządowi eksperci, są zagadnienia związane z własnością danych osobowych i ich przenoszalnością, ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa i własnością danych przemysłowych, własnością intelektualną oraz odpowiedzialnością za szkody wytwórców AI na zasadzie staranności, a operatorów AI na zasadzie ryzyka, a także rozróżnienie odpowiedzialności użytkowników końcowych od odpowiedzialności operatorów AI. Należałoby także podjąć kroki prawne celem wsparcia specyfikacji zamówień publicznych na rozwiązania AI oraz ułatwienie procesu ich zamawiania[19]. Unia Europejska wdraża regulacje prawne związane ze sztuczną inteligencją, które mają znaczenie także w świetle rozwoju rolnictwa 4.0. Dla porządku, w dalszej części pracy zostaną przywołane najważniejsze przykłady takich regulacji.

6.1. Rozporządzenie 2018/1807[20]

Dane zbierane przez systemy AI, zwłaszcza przez Internet rzeczy, stanowią duży zbiór tzw. danych nieosobowych. Rozporządzenie 2018/1807 nie definiuje wprost pojęcia danych nieosobowych. Artykuł 3 pkt 1 opisuje te dane jako dane inne niż osobowe z art. 4 pkt 1 rozporządzenia 2016/679[21]. Zgodnie z RODO dane osobowe oznaczają informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej. Przez możliwość identyfikacji rozumie się identyfikację pośrednią lub bezpośrednią, w szczególności

[18] *Polityka dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020*, https://www.gov.pl/web/ai/polityka-dla-rozwoju-sztucznej-inteligencji-w-polsce-od-roku-2020 (dostęp: 25.05.2025 r.).

[19] *Ekosystem AI w Polsce*, https://www.gov.pl/web/ai/ekosystem-ai-w-polsce (dostęp: 25.05.2025 r.).

[20] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1807 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie ram swobodnego przepływu danych nieosobowych w Unii Europejskiej (Dz Urz. UE L z 2018 r. nr 303, s. 59); dalej: rozporządzenie 2018/1807.

[21] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L z 2016 r. nr 119, s. 1); dalej: RODO.

na podstawie imienia i nazwiska, numeru identyfikacyjnego, danych o lokalizacji, identyfikatora internetowego lub przez szczególne czynniki określające fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej. Dane nieosobowe to wszystkie dane, które nie podlegają definicji danych osobowych.

Konkretnym przykładem danych nieosobowych w rolnictwie są zagregowane i zanonimizowane zbiory danych wykorzystywane do celów analizy innych dużych zbiorów danych, dane związane z rolnictwem precyzyjnym ułatwiające monitorowanie i optymalizację zużycia pestycydów i wody lub dane dotyczące potrzeb związanych z konserwacją maszyn rolniczych. Mimo że nie można na podstawie takich danych zidentyfikować osób fizycznych, są one w pewnym sensie strategiczne dla rozwoju gospodarstwa rolnego. Powinny być należycie chronione.

Rozporządzenie 2018/1807 stawia sobie za cel zapewnienie swobodnego przepływu danych innych niż osobowe na terytorium Unii Europejskiej przez ustanowienie przepisów odnoszących się do wymogów dotyczących lokalizacji danych, dostępności danych dla właściwych organów i przenoszenia danych przez użytkowników profesjonalnych. Rozporządzenie to weszło w życie 18 grudnia 2018 r., a jest stosowane od 18 maja 2019 r. W art. 4 rozporządzenia 2018/1807 zakazano nakładania wymagań dotyczących lokalizacji danych, chyba że ich nałożenie jest uzasadnione względami bezpieczeństwa publicznego. Musi być to dokonane zgodnie z zasadą proporcjonalności. Na państwach członkowskich spoczywa obowiązek informowania Komisji o każdym projekcie aktu, w którym wprowadzane są nowe wymogi odnośnie do lokalizacji danych, oraz obowiązek publicznego udostępniania informacji o wszelkich mających zastosowanie na terytorium tych państw wymogach dotyczących lokalizacji danych.

Dzień 30 maja 2021 r. wskazano jako datę na zapewnienie przez państwa członkowskie uchylenia wszelkich istniejących wówczas wymogów dotyczących lokalizacji danych w przepisach krajowych. Do tego dnia państwa członkowskie mogły zdecydować, które środki utrzymać w mocy i zgłosić takie środki Komisji wraz z uzasadnieniem. Komisja, w terminie sześciu miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia, bada zgodność środka, może przedstawić uwagi państwu członkowskiemu, a w razie konieczności zaleca zmiany lub uchylenie tego środka.

Komisja zaleciła opracowanie na poziomie unijnym tzw. kodeksów postępowania. Są to oparte na zasadzie przejrzystości i interoperacyjności regulacje, które zawierają najlepsze praktyki w zakresie ułatwiania zmiany dostawcy usług i przenoszenia danych, minimalne wymogi informacyjne w przedmiocie wymogów technicznych, ram czasowych i opłat, podejścia

w zakresie systemów certyfikacji oraz plany działania w zakresie komunikacji z wielodyscyplinarnym podejściem do upowszechniania wiedzy o kodeksach postępowania wśród właściwych zainteresowanych stron.

6.2. Rozporządzenie 2023/2854[22]

Rozporządzenie 2023/2854 nazywane jest też w skrócie Data Act. Data Act wszedł w życie 11 stycznia 2024 r. W rozporządzeniu przewidziano, że rozdział IV dotyczący nieuczciwych postanowień umownych będzie stosowany do umów zawartych po 12 września 2025 r. włącznie, pod warunkiem że zostały one zawarte na czas nieokreślony lub wygasają co najmniej 10 lat po 11 stycznia 2024 r. Obowiązki wynikające z art. 3 ust. 1 (Produkty i usługi z domyślnym dostępem danych) stosuje się do produktów i usług wprowadzonych na rynek po 12 września 2026 r.

Rozporządzenie 2023/2854 ma na celu zaspokojenie potrzeb gospodarki cyfrowej oraz usunięcie barier, które utrudniają rozwój wewnętrznego rynku danych. W ramach osiągnięcia tych celów Unia Europejska uznaje za kluczowe ustanowienie zharmonizowanych ram prawnych, które określają, jakie podmioty są uprawnione do korzystania z danych pochodzących z produktów lub usług powiązanych. Rozporządzenie 2023/2854 stanowi, że państwa członkowskie nie powinny wprowadzać dodatkowych wymagań krajowych dotyczących stosowania tych ram, chyba że jest to wyraźnie uzasadnione. Ponadto działania podejmowane na poziomie Unii nie mogą naruszać obowiązków i zobowiązań wynikających z międzynarodowych umów handlowych zawartych przez Unię. Głównym celem rozporządzenia 2023/2854 jest zapewnienie użytkownikom produktów lub usług w Unii możliwości dostępu do danych generowanych w wyniku korzystania z tych produktów lub usług oraz umożliwienie im dzielenia się tymi danymi z wybranymi osobami trzecimi. Posiadacze danych mają obowiązek udostępniania danych użytkownikom i wybranym osobom trzecim w określonych okolicznościach, a także muszą działać w sposób przejrzysty, uczciwy i niedyskryminujący wobec odbiorców danych w Unii.

Artykuł 2 rozporządzenia 2023/2854 zawiera swoiste i charakterystyczne tylko dla tego aktu definicje. Definicje te mogą mieć znaczenie odmienne od tych samych terminów znajdujących się w innych aktach prawa unijnego.

[22] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2854 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących sprawiedliwego dostępu do danych i ich wykorzystywania oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2017/2394 i dyrektywy (UE) 2020/1828 (akt w sprawie danych) (Dz.Urz. UE L z 2023 r., s. 2854); dalej: rozporządzenie 2023/2854 lub Data Act.

Na przykład sformułowanie „dane" oznacza wszelkie cyfrowe odwzorowanie działań, faktów lub informacji oraz wszelkie kompilacje takich działań, faktów lub informacji, w tym w formie zapisu dźwiękowego, wizualnego lub audiowizualnego.

Sformułowanie „metadane" oznacza ustrukturyzowany opis treści danych lub sposobu wykorzystywania danych, który ułatwia wyszukiwanie lub wykorzystywanie tych danych.

„Dane nieosobowe", podobnie jak w poprzednio omawianym rozporządzeniu, oznaczają dane inne niż dane osobowe (w rozumieniu wspomnianego wcześniej RODO).

Na gruncie rozporządzenia 2023/2854 „produkt skomunikowany" oznacza rzecz, która pozyskuje, generuje lub zbiera dostępne dane dotyczące jej wykorzystywania lub otoczenia i która jest w stanie komunikować dane z produktu za pomocą usługi łączności elektronicznej, łącza fizycznego lub dostępu na urządzeniu oraz której podstawową funkcją nie jest przechowywanie, przetwarzanie ani przesyłanie danych w imieniu strony innej niż użytkownik.

„Usługa powiązana" natomiast oznacza usługę cyfrową, w tym oprogramowanie, ale z wyłączeniem usług łączności elektronicznej, która podczas zakupu, najmu, dzierżawy lub leasingu jest skomunikowana z produktem tak, że jej brak uniemożliwiłby produktowi skomunikowanemu wykonywanie co najmniej jednej z jego funkcji, lub która zostaje skomunikowana z produktem przez producenta lub osobę trzecią później, aby dodać, uaktualnić lub zmodyfikować funkcje produktu skomunikowanego.

Definicje te wydają się istotne z punktu widzenia stosowania nowych technologii w rolnictwie. Opisywane wcześniej specjalistyczne urządzenia są, w świetle rozporządzenia 2023/2854, produktami skomunikowanymi.

Postuluje się, że produkty skomunikowane mają być produkowane w taki sposób, by dane i metadane służące interpretacji danych były domyślnie bezpłatne dla użytkownika oraz by były one łatwo i bezpiecznie w nadającym się do odczytania formacie dostępne bezpośrednio dla użytkownika. W wypadku braku bezpośredniego dostępu, posiadacz danych udostępnia użytkownikowi dane łatwo dostępne wraz z odpowiednimi metadanymi z taką jakością, jaka jest dostępna dla samego posiadacza danych i, jeśli jest to technicznie wykonalne, w sposób ciągły w czasie rzeczywistym. Informacje wywiedzione, wywnioskowane, wynikające z danych, np. za pomocą algorytmów, nie podlegają obowiązkowi udostępnienia z preambuły niniejszego rozporządzenia. Analogiczne rozwiązania wprowadzono wobec usług powiązanych.

6.3. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję[23]

Niezwykle ważnym zagadnieniem w kontekście postępującego rozwoju nowych technologii jest kwestia ponoszenia odpowiedzialności cywilnej za sztuczną inteligencję. W celu uregulowania tych zagadnień Parlament Europejski i Rada wystosowały wniosek dyrektywy regulującej dostosowanie przepisów o pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji. Stwierdzono, że dyrektywa będzie najlepszym instrumentem dla regulacji tych zagadnień, gdyż przyniesie ona pożądany skutek harmonizacji i pewności prawa, zapewniając jednocześnie elastyczność niezbędną dla włączenia zharmonizowanych środków do systemów odpowiedzialności poszczególnych państw członkowskich.

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję został umotywowany faktem, że kwestia odpowiedzialności za szkodę spowodowaną działaniem sztucznej inteligencji jest na poziomie europejskim jedną z trzech najistotniejszych przeszkód[24] dla przedsiębiorstw, które jeszcze nie wprowadziły nowych technologii, ale planują zrobić to w przyszłości. Aż 43% spośród przedsiębiorstw biorących udział w badaniu z 2020 roku uznało tę kwestię za najistotniejszą przeszkodę zewnętrzną.

Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję zawiera odwołania do innych, wymienionych wcześniej regulacji unijnych oraz do tzw. AI Act. Odwołania te dotyczą rozumienia pojęć „dostawca" czy „użytkownik". Zawiera ona także obowiązki udostępniania dowodów dotyczące systemu AI wysokiego ryzyka oraz konieczność wykazania przez powoda wiarygodności roszczenia i wcześniejszy brak udostępnienia przez potencjalnego pozwanego. Zwrócono też uwagę na konieczność zachowania proporcjonalności tych środków, pamiętając o ochronie tajemnicy przedsiębiorstwa. Niezastosowanie się do ujawnienia lub zabezpieczenia dowodów AI wysokiego ryzyka skutkuje domniemaniem niedochowania należytej staranności. W dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję zawarto również domniemanie związku przyczynowego.

---

[23] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania przepisów dotyczących pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję); dalej: dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję.

[24] *European enterprise survey on the use of technologies based on AI* [Badanie wśród europejskich przedsiębiorstw na temat stosowania technologii opartych na sztucznej inteligencji], Ipsos 2020, sprawozdanie końcowe, s. 58, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f089bbae-f0b0-11ea-991b-01aa75ed71a1 (dostęp: 25.05.2025 r.).

Zawarte w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję domniemanie związku przyczynowego dotyczy założenia, że niedołożenie należytej staranności przy obowiązku bezpośrednio służącego ochronie przed szkodą stanowi o winie lub przynajmniej o domniemaniu winy ze względu na nieprzedstawienie wystarczających dowodów. Można przyjmować, że wina ta „spowodowała" wynik działania systemu AI albo brak pożądanego wyniku, które z kolei powodują szkodę. Związek przyczynowy jest domniemany, gdy sąd uzna przeprowadzenie dowodu za nadmiernie trudne dla powoda. Domniemanie to aktualizuje się tylko wtedy, gdy użytkownik istotnie wpłynął na warunki działania systemu lub pomimo wymagania i możliwości określenia warunków nie wykonał tego. Domniemania nie stosuje się, gdy decyzję podejmuje człowiek na podstawie danych czy rekomendacji z systemu AI. Nie ma potrzeby uwzględnienia roszczeń z tytułu odpowiedzialności, jeżeli szkoda wynikła z oceny dokonanej przez człowieka, po której nastąpiło ludzkie działanie lub zaniechanie, a system sztucznej inteligencji jedynie dostarczył informacje lub porady uwzględnione przez danego człowieka. Domniemania nie stosuje się także, gdy przy systemie AI wysokiego ryzyka sąd uzna, że powód może uzyskać względnie łatwy dostęp do wystarczających dowodów i ekspertyzy.

Wina dostawcy zostaje dowiedziona, gdy system nie spełnia określonych wymagań, a wina użytkownika, gdy użytkowanie lub monitorowanie zostaje przeprowadzone niezgodnie z instrukcją obsługi i braku wstrzymania działania w uzasadnionych okolicznościach lub wprowadzenia danych wejściowych nieadekwatnych w odniesieniu do przeznaczenia systemu.

Wniosek dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję skupia się przede wszystkim na kwestiach proceduralnych. Ciężar dowodu opiera się na materialnych przesłankach odpowiedzialności, które już istnieją w przepisach państw członkowskich (np. zasada związku przyczynowego, winy itd.). Regulacje dotyczące ciężaru dowodu na poziomie unijnym muszą koncentrować się jednak na podobnych środkach, by poszkodowani mieli podobny poziom ochrony, jak ten w sprawach niezwiązanych z systemami sztucznej inteligencji.

Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję używa domniemań wzruszalnych jako narzędzi o najmniejszym stopniu interwencji. Wskazuje się, że dzięki takiej metodzie regulacji równoważone są interesy powodów i pozwanych.

Następnie dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję koncentruje się na konieczności przeprowadzenia ponownej oceny dotyczącej harmonizacji innych elementów roszczeń odszkodowawczych lub innych narzędzi związanych z roszczeniami z tytułu odpowiedzialności,

aby uwzględniały one nadchodzące zmiany technologiczne, regulacyjne i orzecznicze.

Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję ma ustanawiać w państwach członkowskich takie same przepisy dotyczące ujawniania dowodów dotyczących systemów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka, aby umożliwić powodowi uzasadnienie pozaumownego cywilnoprawnego roszczenia odszkodowawczego opartego na zasadzie winy oraz przepisy o ciężarze dowodu w przypadku pozaumownych cywilnoprawnych roszczeń odszkodowawczych opartych na zasadzie winy wnoszonych do sądów krajowych z tytułu szkód spowodowanych przez system sztucznej inteligencji.

Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję ma zastosowanie do pozaumownych cywilnoprawnych roszczeń odszkodowawczych opartych na zasadzie winy w sytuacjach, gdy szkoda spowodowana przez system sztucznej inteligencji powstała po zakończeniu okresu transpozycji dyrektywy do porządku prawnego państw członkowskich. Nie będzie działała z mocą wsteczną. Dyrektywa ta nie ma zastosowania do odpowiedzialności karnej.

7. Podsumowanie

W przyszłości dane będą wykorzystywane coraz intensywniej, a tradycyjne czynniki produkcji – coraz rzadziej. W nadchodzących latach w rozważaniach dotyczących sztucznej inteligencji w rolnictwie konieczne będzie skupienie się na zapewnieniu powszechnej dostępności do niej tak, aby nowoczesne i zaawansowane technologie stosowano w dużych i dobrze skomunikowanych gospodarstwach rolnych. Sztuczna inteligencja jest uznawana za narzędzie transformacji rolnictwa i odegra kluczową rolę w przyszłości.

Z przedstawionej analizy należy wysnuć kilka wniosków. Po pierwsze, analizując ogromne ilości danych, sztuczna inteligencja może pomóc rolnikom zoptymalizować procesy uprawy, co zwiększy wydajność i obniży koszty produkcji. Po drugie, rolnictwo może korzystać z autonomicznych maszyn i robotów kontrolowanych przez sztuczną inteligencję, co może poprawić wydajność zbiorów i zmniejszyć zapotrzebowanie na pracę ręczną. Z jednej strony pozwoli to zminimalizować zmęczenie pracowników oraz zmniejszyć koszty, z drugiej być może wywoła wzrost bezrobocia, które w sezonie letnim zwyczajowo spada, kiedy ludzie zatrudniają się jako pracownicy sezonowi. Po trzecie, sztuczna inteligencja pozwoli na bardziej dokładne monitorowanie i zarządzanie jakością gleby i roślin, co ma kluczowe znaczenie dla zdrowego rozwoju upraw i minimalizacji strat wody, nawozów,

energii itp. Sztuczna inteligencja może pomóc w identyfikacji szkodników i chorób roślin oraz zapewnić rolnikom narzędzia do skuteczniejszego zarządzania nimi. Oczekuje się, że w przyszłości AI będzie wspierać rolników w podejmowaniu decyzji dotyczących nawożenia i nawadniania na podstawie dokładnych spersonalizowanych danych i prognoz. Dzięki pojawiającym się kolejnym nowym technologiom sztuczna inteligencja będzie nadal reformować rolnictwo oraz dostarczać innowacji, które pomogą znaleźć rozwiązania na pojawiające się wyzwania przyszłości.

Najistotniejszy wydaje się fakt, że innowacje pomogą zaspokoić rosnące globalnie zapotrzebowanie na żywność. Automatyzacja procesów produkcji dzięki narzędziom sztucznej inteligencji świadczy o tym, że nadciąga obiecująca przyszłość dla zrównoważonej i wydajnej produkcji żywności. Ważne jest, aby wykorzystywać te postępy w sposób odpowiedzialny i zapewnić maksymalizację korzyści płynących ze sztucznej inteligencji w rolnictwie przy jednoczesnej minimalizacji negatywnych skutków.

Bibliografia

Akty prawne, uzasadnienia ustaw i komunikaty

IoT w polskiej gospodarce. Raport grupy roboczej do spraw Internetu rzeczy przy Ministerstwie Cyfryzacji, Warszawa 2019

Komunikat GFFA, „Cyfryzacja rolnictwa – Inteligentne rozwiązania dla rolnictwa przyszłości", 2019, https://www.bing.com/search?q=Komunikat+GFFA+2019+%E2%80%9CCyfryzacja+rolnictwa+%E2%80%93+Inteligentne+rozwi%C4%85zania+dla+rolnictwa+przysz%C5%82o%C5%9Bci%E2%80%9D (dostęp: 1.06.2024 r.)

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład, COM/2019/640 (final)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)

Polityka dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020, https://www.gov.pl/web/ai/polityka-dla-rozwoju-sztucznej-inteligencji-w-polsce-od-roku-2020 (dostęp: 25.05.2025 r.)

Uchwała nr 196 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia „Polityki dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020" (M.P. z 2021 r. poz. 23)

Monografie i prace zbiorowe

Award Abstract #1831161, SBIR Phase II: Orchestration of Multiple Robotic Subsystems into a Commercially Viable Robotic Strawberry Harvesting System, National Science Foundation, https://www.nsf.gov/awardsearch/showAward?AWD_ID=1831161&HistoricalAwards=false (dostęp: 25.05.2025 r.)

Kulykovets O., *Automation of production processes in agriculture using selected artificial intelligence tools*, „Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists"

2023, nr XXV(4), http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171680358 (dostęp: 25.05.2025 r.)
Li D.X., Xu E.L., Li L., *Industry 4.0: state of the art and future trends*, „International Journal of Production Research" 2018, nr 56(8), https://doi.org/10.1080/00207543.2018.1444806 (dostęp: 25.05.2025 r.)
Maurel M.-C., *Rolnictwo bez rolników. Recenzja książki François Purseigle'a i Bertranda Hervieu, „Une agriculture sans agriculteurs. La révolution indicible"*, „Wieś i Rolnictwo" 2022, nr 4(197)
Mosbah M., *Rola gospodarki opartej na wiedzy w rozwoju sztucznej inteligencji AI oraz wpływ automatyzacji procesów biznesowych na konkurencyjność organizacji*, ResearchGate 2020, https://www.researchgate.net/publication/354527192_Rola_gospodarki_opartej_na_wiedzy_w_rozwoju_sztucznej_inteligencji_AI_oraz_wplyw_automatyzacji_procesow_biznesowych_na_konkurencyjnosc_organizacji (dostęp: 25.05.2025 r.)
Mroczkowski J., *Technologie w rolnictwie*, Startup Poland, Warszawa 2021, publikacja dostępna na stronie: www.startuppoland.org

Źródła internetowe

AI Chamber (Izba AI) już działa. Cel: rozwój ekosystemu sztucznej inteligencji w Polsce i CEE, „Gazeta Prawna" 8 maja 2024 r., https://serwisy.gazetaprawna.pl/nowe-technologie/artykuly/9502283,ai-chamber-izba-ai-juz-dziala-rozwoj-ekosystemu-sztucznej-inteligencji-w-polsce-i-cee.html (dostęp: 25.05.2025 r.)
Ekosystem AI w Polsce, Ministerstwo Cyfryzacji, https://www.gov.pl/web/ai/ekosystem-ai-w-polsce (dostęp: 25.05.2025 r.)
European enterprise survey on the use of technologies based on AI [Badanie wśród europejskich przedsiębiorstw na temat stosowania technologii opartych na sztucznej inteligencji], Ipsos 2020, sprawozdanie końcowe, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f089bbae-f0b0-11ea-991b-01aa75ed71a1 (dostęp: 25.05.2025 r.)
Harvest Croo Robotic, https://www.harvestcroorobotics.com/technology (dostęp: 25.05.2025 r.)
Płocki K., *Opryskiwacze John Deere z technologią See&Spray*, https://www.agropolska.pl/technika-rolnicza/maszyny-rolnicze/opryskiwacze-john-deere-z-technologia-seespray,963.html (dostęp: 25.05.2025 r.)

New Technologies in Agriculture and the Law of the European Union

Abstract

The article focuses on a comprehensive analysis of the development of new technologies in the primary sector of the economy (agriculture) and on the analysis of corresponding legal regulations. The author discusses the strategic goals and challenges of technological progress in the context of global food challenges. Using the sources from the intersection of law, economics, and development, she classifies current technological innovations, illustrating them with examples of machines created by Polish, American, and Spanish startups. Citing official statistical data, the text identifies potential barriers to implementing new technologies in agriculture. The main part of the work focuses on analyzing key European Union legal acts regulating the application of new technologies. These acts are: (1) Regulation (EU) 2018/1807 of 14 November

2018 on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union, (2) Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive (EU) 2020/1828 (Data Act) and (3) Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive). The article presents the main assumptions of these regulations, showing their impact on technological development in the agricultural sector.

Keywords: European Union law, Agriculture 4.0, digital revolution, new technologies, artificial intelligence, agricultural law, law of new technologies

Słowa kluczowe: prawo Unii Europejskiej, rolnictwo 4.0, rewolucja cyfrowa, nowe technologie, sztuczna inteligencja, prawo rolne, prawo nowych technologii

Klaudia Waruszewska
Uniwersytet Warszawski
e-mail: waruszewska.klaudia@gmail.com
ORCID: 0009-0001-1126-6926

Przyszłość nowych technik genomowych w rolnictwie

1. Wstęp

W ostatnich latach intensyfikacji uległy problemy powiązane ze zmianami klimatycznymi. W roku 2022 średnia temperatura w Europie była o 2°C wyższa niż w okresie przedindustrialnym, co postawiło Europę na pierwszym miejscu pod względem tempa wzrostu temperatury na świecie, a przewidywany jest wzrost globalnej temperatury o 2°C do roku 2050. Zmiany klimatyczne to też coraz częściej występujące ekstremalne zjawiska pogodowe – susze, fale upałów i niedobór opadów, a z drugiej strony powodzie. Zjawiska te prowadzą do utraty bioróżnorodności poprzez ginięcie gatunków czy degradację przyrody, ale również stanowią zagrożenie dla zdrowia ludności i znaczące straty dla gospodarki (przede wszystkim dla rolnictwa czy turystyki). Społeczeństwo może spodziewać się, że w najbliższych latach negatywne zjawiska związane ze zmianami klimatycznymi poddane zostaną nasileniu. Nieuniknione wydaje się jak najszybsze działanie, przede wszystkim przez rządy państw oraz przedsiębiorstwa[1].

W odpowiedzi na te pilne wyzwania klimatyczne i środowiskowe Komisja Europejska w grudniu 2019 roku przedstawiła Europejski Zielony Ład (*European Green Deal*) – strategię transformacji gospodarki Unii Europejskiej z myślą o jej zrównoważonej przyszłości. Europejski Zielony Ład ma umożliwić przekształcenie Unii Europejskiej w nowoczesną i konkurencyjną gospodarkę, a przede wszystkim ma doprowadzić ją i państwa członkowskie do neutralności klimatycznej do 2050 roku, tj. redukcji emisji gazów cieplarnianych. Oprócz tego wśród najważniejszych założeń Europejskiego Zielonego Ładu znajdują się:

[1] Polska Izba Ubezpieczeń, *Raport klimatyczny 2023*, https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/PIU-raport-klimatyczny-2023_27-lipca_premiera.pdf (dostęp: 24.05.2025 r.).

- zwiększenie udziału energii odnawialnej poprzez przejście na energię słoneczną, wodną i wiatrową;
- poprawa efektywności energetycznej budynków i urządzeń;
- zrównoważone rozwiązania w transporcie – promowanie transportu publicznego, elektrycznego, rowerów, z równoczesnym ograniczeniem emisji związanych z transportem drogowym (w szczególności indywidualnym transportem drogowym);
- odbudowa bioróżnorodności;
- przejście na systemy produkcyjne i konsumpcyjne o obiegu zamkniętym oraz wspieranie innowacji;
- wspieranie zrównoważonych praktyk rolniczych;
- przestawienie systemu żywnościowego Unii Europejskiej na model zrównoważony[2].

Zmiany klimatyczne są jednym z największych wyzwań stojących przed Unią Europejską, a działania podjęte w najbliższych latach będą kluczowe dla przyszłości całej Europy. Niemniej istotnym wyzwaniem jest wprowadzenie i utrzymanie zrównoważonego systemu żywnościowego. Unia Europejska jako lider w walce ze zmianą klimatu na arenie międzynarodowej ma możliwość wprowadzenia pionierskich działań, które zapewnią sprawiedliwy, zdrowy i przyjazny system żywnościowy, a tym samym nowy, wyższy poziom rolnictwa[3].

Można się spodziewać, że Europejski Zielony Ład przyniesie korzyści nie tylko dotyczące zmniejszenia skutków zmian klimatu i ochrony środowiska. Zdrowie publiczne i dobrostan społeczeństwa Europy mogą polepszyć się przez poprawę jakości wody i powietrza, czy też zwiększoną ochronę bioróżnorodności. Europejski Zielony Ład przyczyni się najprawdopodobniej do stworzenia nowych miejsc pracy oraz do zwiększenia konkurencyjności Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, co również wpłynie na poziom dobrobytu.

2. Strategia „od pola do stołu" a rolnictwo

Rolnictwo stoi przed bezprecedensowymi wyzwaniami związanymi ze zmianą klimatu i niszczeniem środowiska. Tradycyjne metody hodowli roślin

[2] Portal Rady UE i Rady Europejskiej, *Europejski zielony ład*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/ (dostęp: 24.05.2025 r.).

[3] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Strategia „od pola do stołu" na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020) 381 final.

przestają nadążać za tempem zmian, co zagraża bezpieczeństwu i stabilności produkcji rolnej[4].

Naprzeciw tym problemom wychodzi strategia „od pola do stołu" („*Farm to Fork Strategy*") zawarta w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, za której pomocą unijny system żywnościowy ma stać się zrównoważony, zdrowy i przyjazny dla środowiska[5]. Główne cele strategii „od pola do stołu" obejmują:

- **ograniczenie wpływu na środowisko** poprzez dążenie do zmniejszenia negatywnego wpływu systemu żywnościowego na m.in. bioróżnorodność, klimat czy jakość gleb i wód za pomocą ograniczenia stosowania pestycydów i nawozów sztucznych, zmniejszenie marnowania żywności i promowanie zrównoważonych działań rolniczych;
- **rozwój odporności systemu żywnościowego** poprzez zwiększenie odporności systemu żywnościowego na różnego rodzaju kryzysy, takie jak ekstremalne zjawiska pogodowe spowodowane zmianami klimatu oraz zagrożenia związane z chorobami roślin i zwierząt za pomocą wspierania regionalnych łańcuchów dostaw, dywersyfikacji produkcji rolnej oraz sprzyjanie badaniom nad innowacyjnymi technologiami rolniczymi;
- **polepszenie zdrowia publicznego** poprzez zagwarantowanie dostępu do zdrowej i odżywczej żywności dla wszystkich za pomocą takich działań, jak promowanie zrównoważonych diet, ale również promowanie ograniczania spożycia cukru, soli i przetworzonej żywności;
- **zagwarantowanie sprawiedliwych warunków dla wszystkich uczestników łańcucha żywnościowego** (od producentów rolnych po konsumentów) za pomocą m.in. wsparcia drobnych producentów rolnych, zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych oraz propagowania zrównoważonych praktyk łańcucha dostaw żywności (np. ekologicznego rolnictwa czy agroekologii)[6].

Strategia „od pola do stołu" i jej sukces mają opierać się na kilku filarach. Przede wszystkim transformacja ta wymaga systemowego podejścia, biorącego pod uwagę różne aspekty systemu żywnościowego – od produkcji

[4] Portal Rady UE i Rady Europejskiej, *Strategia „Od pola do stołu"*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/from-farm-to-fork/ (dostęp: 24.05.2025 r.).

[5] Portal Komisji Europejskiej, *Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system*, 2020, https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf (dostęp: 24.05.2025 r.).

[6] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Strategia „od pola do stołu"...; E. Arabska, *From Farm To Fork: Human Health And Well-Being Through Sustainable Agri-Food Systems*, „Journal of Life Economics" 2021, nr 8(1), s. 13, DOI:10.15637/jlecon.8.1.02, https://www.researchgate.net/publication/349229399_FROM_FARM_TO_FORK_HUMAN_HEALTH_AND_WELL-BEING_THROUGH_SUSTAINABLE_AGRI-FOOD_SYSTEMS (dostęp: 24.05.2025 r.).

rolnej po konsumpcję produktów rolnych i wytworzonych z nich produktów. Niezbędna do tego będzie współpraca wszystkich uczestników łańcucha dostaw żywności, tj. nie tylko producentów rolnych i konsumentów, lecz także rządów, przedsiębiorstw, naukowców oraz organizacji pozarządowych. Strategia ta stawia również na działania bazujące na wynikach badań naukowych oraz promowanie innowacji technologicznych, które mogą usprawnić proces transformacji. Nie można zapomnieć też o tym, że strategia i podejmowane w ramach niej działania mają być sprawiedliwe i uwzględniać potrzeby różnych grup społecznych, w tym przede wszystkim tych najbardziej zagrożonych negatywnymi skutkami degradacji środowiska i zmianami klimatu.

Strategia „od pola do stołu" niewątpliwie wiąże się z wieloma wyzwaniami dla rolników, ale również z nowymi możliwościami dla rolnictwa. W stawieniu czoła niektórym z nich niewątpliwie pomogą nowe techniki genomowe[7].

3. Nowe techniki genomowe

W 2001 roku przyjęto przepisy unijne dotyczące organizmów zmodyfikowanych genetycznie, tzw. GMO, tj. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG[8]. Różnego rodzaju techniki zmieniające materiał genetyczny organizmów, które pojawiły się lub rozwinęły od 2001 roku, nazywa się nowymi technikami genomowymi, a rośliny wytworzone przy ich użyciu roślinami NGT, które mogą mieć wyższą tolerancję na suszę, choroby, szkodniki czy też mogą mieć wyższe zawartości wybranych składników[9].

Nowe techniki genomowe mogą przybrać postać mutagenezy ukierunkowanej lub cisgenezy (w ramach cisgenezy wyodrębnia się również intragenezę). Mutageneza to techniki, które wywołują mutację lub kilka mutacji w wybranych docelowych miejscach genomu bez wprowadzenia obcego materiału genetycznego. Natomiast poprzez cisgenezę należy rozumieć wprowadzenie do organizmu materiału pochodzącego od innego organizmu zgodnego płciowo, czyli takiego, z którym możliwe byłoby krzyżowanie, a więc

[7] Dalej: NGT.

[8] Dz.Urz. UE L z 2001 r. nr 106, s. 1; dalej: rozporządzenie 2001/18/WE.

[9] Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roślin uzyskiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych oraz pochodzących z tych roślin żywności i pasz, oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2017/625, COM/2023/411, final.

w przypadku którego nie istnieją naturalne bariery w tym zakresie. Może to dotyczyć roślin z takiego samego lub z różnych gatunków. W przypadku wprowadzenia materiału genetycznego bez modyfikacji mamy do czynienia z cisgenezą, a w przypadku materiału genetycznego z modyfikacjami mamy do czynienia z intragenezą[10].

Mutageneza ukierunkowana oraz cisgeneza (w tym intrageneza) w wielu przypadkach prowadzą do dokładniejszych i bardziej ukierunkowanych zmian genomu niż w przypadku tradycyjnych metod hodowlanych lub tzw. ugruntowanych technik genomowych, czyli technik sprzed 2001 roku. Warto zauważyć, że w przypadku ugruntowanych technik genomowych zachodzi transgeneza, czyli wprowadzenie materiału genetycznego z gatunków niepodlegających krzyżowaniu się, natomiast w przypadku nowych technik genomowych mowa jedynie o wprowadzaniu materiału od gatunków krzyżujących się. Sprawia to, że rozróżnienie roślin wyhodowanych za pomocą nowych technik genomowych od tych wyhodowanych tradycyjnymi metodami hodowlanymi jest nieraz niemożliwe. W przypadku ugruntowanych metod genomowych takie rozróżnienie jest zawsze możliwe[11].

4. Aktualne i proponowane rozwiązania prawne związane z NGT

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-528/1610 orzekł, że dyrektywa 2001/18/WE nie może być interpretowana w ten sposób, że wyłącza się z zakresu stosowania tej dyrektywy organizmy zmodyfikowane genetycznie uzyskane za pomocą nowych technik i metod mutagenezy, które pojawiły się lub rozwinęły się głównie od momentu przyjęcia wspomnianej dyrektywy[12]. Obecnie rośliny wyprodukowane z wykorzystaniem nowych technik genomowych oraz żywność wyprodukowana z takich roślin objęte są regulacjami związanymi z GMO, w tym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1829/2003 z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy[13], wspomnianą już wcześniej dyrektywą 2001/18/WE, czy też rozporządzeniem (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. dotyczącym możliwości śledzenia i etykietowania

[10] *Ibidem*.

[11] *Ibidem*.

[12] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2018 r., Confédération paysanne i in./ Premier ministre i Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, C-528/16, ECLI:EU:C:2018:583.

[13] Dz.Urz. UE L z 2003 r. nr 268, s. 1, dalej: rozporządzenie 1829/2003.

organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniającym dyrektywę 2001/18/WE[14] oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/41/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie[15].

Zgodnie z rozporządzeniem 1829/2003 nowe odmiany GMO muszą zostać poddane ocenie naukowej i otrzymać zezwolenie przed wprowadzeniem do obrotu. Zgodnie z art. 13 rozporządzenia 1829/2003, z pewnymi wyjątkami istnieje obowiązek odpowiedniego, wyraźnego oznaczenia środków spożywczych zawierających GMO lub wytworzonych z ich udziałem poprzez zastosowanie odpowiedniego etykietowania z wykorzystaniem określeń takich, jak np.: „genetycznie zmodyfikowane" czy „wyprodukowane z genetycznie zmodyfikowanego (nazwa organizmu)". Na podstawie rozporządzenia 1829/2003 zostały również wprowadzone systemy monitorowania wpływu GMO na środowisko i zdrowie człowieka.

W analizie z 29 kwietnia 2021 r. dotyczącej NGT sporządzonej na zlecenie Rady Unii Europejskiej, Komisja Europejska na podstawie opinii ekspertów oraz konsultacji stwierdziła, że obecne regulacje dotyczące GMO są niedostosowane, aby regulować rośliny NGT otrzymane w drodze mutagenezy ukierunkowanej lub cisgenezy i pochodzących z nich produktów[16]. W ramach analizy udało się wskazać kilka problematycznych obszarów wpływających na wszystkie podmioty łańcucha dostaw żywności:

- trudności związane z egzekwowaniem regulacji dotyczących GMO do roślin NGT, w szczególności do tych, którym trudno zapewnić szczególną metodę wykrywania;
- kryteria związane z oceną ryzyka oraz uzyskaniem pozwolenia w przypadku GMO nie są odpowiednie w zakresie różnorodności produktów wyprodukowanych z roślin NGT;
- obecne regulacje dotyczące GMO nie ułatwiają tworzenia innowacyjnych produktów z roślin NGT, a wręcz mogą to utrudniać[17].

[14] Dz.Urz. UE L z 2003 r. nr 268, s. 24.

[15] Dz.Urz. UE L z 2009 r. nr 125, s. 75.

[16] Decyzja Rady (UE) 2019/1904 z dnia 8 listopada 2019 r. wzywająca Komisję do przedłożenia analizy w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-528/16 dotyczącej statusu nowych technik genomowych na podstawie prawa Unii, I wniosku, o ile jest to stosowne w świetle wyników analizy (Dz.Urz. UE L z 2019 r. nr 293, s. 103).

[17] Badanie statusu nowych technik genomowych na podstawie prawa Unii i w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-528/16, SWD(2021) 92 final, https://food.ec.europa.eu/document/download/5135278b-3098-4011-a286-a316209c01cd_en?filename=gmo_mod-bio_ngt_eu-study.pdf (dostęp: 24.05.2025 r.).

W związku z powyższym opracowano wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roślin uzyskiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych oraz pochodzących z tych roślin żywności i pasz, oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2017/625[18]. Zdecydowano się na wprowadzenie regulacji związanych z roślinami NGT za pomocą rozporządzenia z uwagi na to, że zagadnienie roślin NGT jest na tyle istotne, że we wszystkich państwach członkowskich powinny działać zharmonizowane procedury, kryteria i wymogi. Pozwoli to na utrzymanie odpowiedniego poziomu ochrony środowiska, zdrowia oraz dostępności produktów w Unii Europejskiej[19]. Pozostawienie do regulacji państw członkowskich kwestii nowych technik genomowych doprowadziłoby prawdopodobnie do ustanowienia różnych wymogów regulacyjnych i poziomów ochrony w Unii Europejskiej, co mogłoby faktycznie utrudnić swobodny przepływ tych roślin i stworzonych z nich produktów, spowodować fragmentację rynku wewnętrznego i doprowadzić do nierówności na rynku konkurencji między podmiotami gospodarczymi.

Wniosek ten jest częścią ogólnej polityki w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, jak również powiązanych strategii: wcześniej wspomnianej strategii „od pola do stołu", strategii na rzecz bioróżnorodności, strategii Unii Europejskiej w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu oraz planowanej inicjatywy ramowej dotyczącej zrównoważonego systemu żywnościowego[20]. Wniosek poprzedzony został pięcioma turami konsultacji publicznych, podczas których większość zainteresowanych podmiotów, m.in. ze środowisk akademickich, hodowców, rolników (z wyjątkiem tych zajmujących się rolnictwem ekologicznym oraz produkcją wolną od GMO[21]),

[18] Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roślin uzyskiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych oraz pochodzących z tych roślin żywności i pasz, oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2017/625 COM/2023/411 final, wraz z poprawkami przyjętymi przez Parlament Europejski w dniu 7 lutego 2024 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roślin uzyskiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych oraz pochodzących z tych roślin żywności i pasz, oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2017/625 (COM(2023)0411 – C9-0238/2023 – 2023/0226(COD)).

[19] *Ibidem*.

[20] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, COM/2020/380, final; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Empty. Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu, SEC(2021) 89, final.

[21] Zob. IFOAM Organics Europe, *Food companies*, *raise your voice for strict legislation on new GMOs ('new genomic techniques')*, *sign our joint European letter*, https://www.organicseurope.bio/news/food-companies-raise-your-voice-for-strict-legislation-on-new-gmos-new-genomic-techniques-sign-our-joint-european-letter/ (dostęp: 24.05.2025 r.); IFOAM Organics Europe, *New*

innych podmiotów z łańcucha dostaw żywności oraz organów publicznych, apelowała o dostosowanie regulacji dotyczących roślin NGT i wytworzonych z nich produktów[22].

Priorytetami wniosku są przede wszystkim: ochrona zdrowia ludzi i zwierząt, jak również ochrona środowiska na wysokim poziomie; utrzymanie wysokiego poziomu innowacji i zrównoważonego rozwoju poprzez wprowadzanie do obrotu nowych roślin i stworzonych z nich produktów; funkcjonowanie wydajnego wewnętrznego rynku roślin NGT i produktów z nich wyprodukowanych oraz zwiększenie atrakcyjności produktów unijnych na rynku unijnym oraz międzynarodowym. Powyższe ogólne cele mogą zostać osiągnięte poprzez spełnienie celów szczegółowych, które dotyczą przede wszystkim wprowadzenia do obrotu bezpiecznych roślin NGT i produktów z nich wytworzonych, które dzięki swoim cechom agronomicznym mogłyby umożliwić osiągniecie zrównoważonego systemu żywnościowego[23].

W pierwszym czytaniu, zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, Parlament Europejski przyjął rozdzielenie roślin NGT na dwie grupy: NGT kategorii 1 i NGT kategorii 2. Rozporządzenie umożliwia ustalenie kryteriów, według których możliwe będzie rozróżnienie, które rośliny NGT są równoważne roślinom występującym w warunkach naturalnych (lub też hodowanych tradycyjnymi metodami), jak również weryfikację spełnienia ww. kryteriów przez właściwe organy. Zgodnie z filarami strategii „od pola do stołu" kryteria te powinny bazować na wiedzy naukowej.

Rośliny NGT uważane za równoważne roślinom konwencjonalnym, czyli tzw. rośliny NGT kategorii 1, mają być zwolnione z wymogów prawnych dotyczących GMO, a tym samym wprowadzenie ich do obrotu ma być łatwiejsze – chociaż przed wprowadzeniem ich do obrotu obowiązkowe jest uzyskanie statusu rośliny NGT kategorii 1 w drodze weryfikacji. W decyzji potwierdzającej ten status roślinie NGT nadaje się numer identyfikacyjny, który zostanie umieszczony w bazie danych w celu możliwości śledzenia takiej rośliny i etykietowania materiału z niej uzyskanego[24].

Natomiast pozostałe rośliny NGT, czyli rośliny NGT kategorii 2, nadal będą musiały spełniać surowsze wymogi (takie jak dla GMO), m.in. uzyskać zezwolenie na wprowadzenie do obrotu, które po pierwszym odnowieniu

GMO Leaflet, https://www.organicseurope.bio/content/uploads/2020/06/ifoameu_policy_kgoo_newgmoleaflet_poland_05062019.pdf?dd (dostęp: 24.05.2025 r.).

[22] Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roślin uzyskiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych...; większość organizacji pozarządowych, prokonsumenckich i prośrodowiskowych opowiedziała się jednak za pozostawieniem *statusu quo*.

[23] *Ibidem*.

[24] Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roślin uzyskiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych..., rozdział I i II.

byłoby ważne przez czas nieokreślony (o ile na podstawie oceny ryzyka nie zostanie podjęta inna decyzja). Obowiązkowe etykietowanie produktów zawierających zarówno rośliny NGT kategorii 1, jak i rośliny NGT kategorii 2 miałoby zostać utrzymane. Możliwe jest znakowanie roślin NGT kategorii 2 i wytworzonych z nich produktów poprzez załączenie informacji o cechach agronomicznych wynikających z modyfikacji – wzór takiej informacji powinien zostać zawarty we wniosku o udzielenie zezwolenia. W uprawach ekologicznych obowiązywałby zakaz stosowania jakichkolwiek roślin NGT[25].

5. Potencjalny wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe Europy

Nowe techniki genomowe otwierają wiele możliwości dla rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego Europy. Ich wdrożenie może znacząco przyczynić się do:

- zwiększenia wydajności plonów poprzez wyhodowanie takich roślin NGT, aby mogły one np. usprawnić proces fotosyntezy czy efektywność wykorzystania składników odżywczych do wzrostu rośliny;
- zwiększenia odporności na stresy poprzez hodowanie roślin NGT odpornych na susze, zasolenie gleby (co ma szczególne znaczenie w obliczu zmian klimatycznych), czy np. szkodniki;
- zwiększenia wartości odżywczej poprzez odpowiednią mutację roślin, aby były one wzbogacone o określone składniki odżywcze (witaminy i minerały);
- wprowadzenia zrównoważonego rolnictwa poprzez mniejsze zużycie pestycydów czy nawozów, a tym samym pozytywny wpływ na środowisko i zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych[26].

Warto również zauważyć, że przez wprowadzenie na rynek unijny roślin NGT i produktów z nich wytworzonych oraz złagodzenie regulacji z nimi związanych, Unia Europejska uniknie wykluczenia z osiągnięć gospodarczych i technologicznych, jakie może zapewnić wykorzystywanie nowych technik genomowych, a tym samym unijny rynek roślin i żywności zwiększy swoją konkurencyjność na arenie międzynarodowej.

Łatwiejsza procedura wprowadzenia roślin NGT i wytworzonych z nich produktów do obrotu (procedura weryfikacji w przypadku roślin NGT

[25] Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roślin uzyskiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych..., rozdział I i III.

[26] Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roślin uzyskiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych...

kategorii 1 i procedura uzyskania zezwolenia w przypadku roślin NGT kategorii 2) przyczyni się też do zmniejszenia kosztów, które ponoszone są przez podmioty (np. hodowców, ośrodki badawcze) tworzące i wytwarzające rośliny NGT, a tym samym do zwiększenia rozwoju nowych produktów.

Najważniejszym skutkiem wprowadzenia nowych regulacji dla roślin NGT i wytworzonych z nich produktów wydaje się być jednak pozytywny wpływ na samowystarczalność i odporność unijnego systemu żywnościowego.

6. Podsumowanie

Ze względu na niecierpiące zwłoki wyzwania klimatyczne i środowiskowe, przed którymi stoi Europa (jak i reszta świata), Komisja Europejska przedstawiła Europejski Zielony Ład i powiązane z nim strategie. Transformacja ta dotknie najróżniejsze sektory gospodarki: energetykę, transport, przemysł, infrastrukturę i rolnictwo[27].

Istotnym filarem Europejskiego Zielonego Ładu jest strategia „od pola do stołu" mająca na celu stworzenie zrównoważonego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego Unii Europejskiej. Cel ten ma zostać osiągnięty na kilka sposobów, na przykład przez ograniczenie w stosowaniu środków ochrony roślin, a także stymulowanie rozwoju rolnictwa ekologicznego, zmianę nawyków żywieniowych Europejczyków, ochronę i odbudowę ekosystemów oraz zwiększanie bioróżnorodności zasobów przyrodniczych. Jednym z takich sposobów może być właśnie zmiana przepisów dotyczących roślin NGT i wytworzonych za ich pomocą produktów[28].

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-528/16, obecnie wyżej wymienione rośliny i produkty uregulowane są przez przepisy odpowiednie dla organizmów zmodyfikowanych genetycznie, a tym samym ich dostęp do unijnego rynku jest utrudniony, a rozwój nowych roślin NGT ograniczony.

Wprowadzenie nowych regulacji prawnych dotyczących roślin NGT i produktów z nich wytworzonych, a tym samym ułatwienie ich uprawy w Unii Europejskiej powinno sprawić, że wkład roślin NGT wpłynie na zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju przewidzianych przez Europejski Zielony Ład oraz m.in. strategię

[27] A. Kasztelan, *Europejski Zielony Ład – wnioski dla Polski. Przegląd literatury*, „Facta Simonidis" 2022, nr 15(1), s. 203–221.

[28] Portal Parlamentu Europejskiego, *Strategia „Od pola do stołu"*, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/293547/strategia-od-pola-do-stolu- (dostęp: 24.05.2025 r.).

„od pola do stołu". Stworzenie nowych regulacji prawnych wpłynie również na poczucie stabilizacji hodowców, którzy chętniej zdecydują się na uprawę roślin NGT.

Należy mieć również na uwadze fakt, że NGT są stosunkowo nową technologią, a więc tworzenie za ich pomocą roślin, a następnie produktów może stanowić problem natury etycznej. Niezbędne wydaje się dalsze zaangażowanie społeczeństwa i transparentność w procesie wdrażania NGT w unijnym systemie żywności.

Niemniej jednak zdaje się, że NGT mogą odegrać kluczową rolę w tworzeniu bardziej efektywnego i zrównoważonego systemu żywnościowego i rolnictwa, który da radę sprostać wyzwaniom związanym ze zmianami klimatycznymi i zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego dla mieszkańców Europy[29].

Trzeba przypomnieć, że przyszłość przepisów unijnych dotyczących nowych technik genomowych jest jednak nadal niepewna. Możliwe, że zostaną one zmienione w wyniku dalszych negocjacji między państwami członkowskimi, Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską.

Bibliografia

Akty prawne, uzasadnienia ustaw i komunikaty

Decyzja Rady (UE) 2019/1904 z dnia 8 listopada 2019 r. wzywająca Komisję do przedłożenia analizy w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-528/16 dotyczącej statusu nowych technik genomowych na podstawie prawa Unii, I wniosku, o ile jest to stosowne w świetle wyników analizy (Dz.Urz. UE L z 2019 r. nr 293, s. 1030)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz.Urz. UE L z 2001 r. nr 106, s. 1)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/41/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie (Dz.Urz. UE L z 2009 r. nr 125, s. 75)

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Empty. Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu, SEC(2021) 89 final

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, COM/2020/380 final

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Strategia „od pola do stołu" na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020) 381 final

[29] A. Czasek, *Nowe techniki genomowe (NGT) – czym różnią się od GMO?*, 2023, https://agronomist.pl/artykuly/nowe-techniki-genomowe-ngt-czym-roznia-sie-od-gmo (dostęp: 24.05.2025 r.).

Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 7 lutego 2024 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roślin uzyskiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych oraz pochodzących z tych roślin żywności i pasz, oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2017/625 (COM(2023)0411 – C9-0238/2023 – 2023/0226(COD))

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1829/2003 z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz.Urz. UE L z 2003 r. nr 268, s. 1)

Rozporządzenie (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniające dyrektywę 2001/18/WE (Dz.Urz. UE L z 2003 r. nr 268, s. 24)

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roślin uzyskiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych oraz pochodzących z tych roślin żywności i pasz, oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2017/625, COM/2023/411 final

Monografie i prace zbiorowe

Arabska E., *From Farm To Fork: Human Health And Well-Being Through Sustainable Agri-Food Systems*, „Journal of Life Economics" 2021, nr 8(1), DOI:10.15637/jlecon.8.1.02, https://www.researchgate.net/publication/349229399_FROM_FARM_TO_FORK_HUMAN_HEALTH_AND_WELL-BEING_THROUGH_SUSTAINABLE_AGRI-FOOD_SYSTEMS (dostęp: 24.05.2025 r.)

Kasztelan A., *Europejski Zielony Ład – wnioski dla Polski. Przegląd literatury*, „Facta Simonidis" 2022, nr 15(1)

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-528/16

Źródła internetowe

Czasek A., *Nowe techniki genomowe (NGT) – czym różnią się od GMO?*, 2023, https://agronomist.pl/artykuly/nowe-techniki-genomowe-ngt-czym-roznia-sie-od-gmo (dostęp: 24.05.2025 r.)

IFOAM Organics Europe, *Food companies*, *raise your voice for strict legislation on new GMOs ('new genomic techniques')*, *sign our joint European letter*, https://www.organicseurope.bio/news/food-companies-raise-your-voice-for-strict-legislation-on-new-gmos-new-genomic-techniques-sign-our-joint-european-letter/ (dostęp: 24.05.2025 r.)

IFOAM Organics Europe, *New GMO Leaflet*, https://www.organicseurope.bio/content/uploads/2020/06/ifoameu_policy_kgoo_newgmoleaflet_poland_05062019.pdf?dd (dostęp: 24.05.2025 r.)

Polska Izba Ubezpieczeń, *Raport klimatyczny 2023*, https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/PIU-raport-klimatyczny-2023_27-lipca_premiera.pdf (dostęp: 24.05.2025 r.)

Portal Komisji Europejskiej, *Badanie statusu nowych technik genomowych na podstawie prawa Unii i w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-528/16*, *SWD(2021) 92 final*, https://food.ec.europa.eu/document/download/5135278b-3098-4011-a286-a316209c01cd_en?filename=gmo_mod-bio_ngt_eu-study.pdf (dostęp: 24.05.2025 r.)

Portal Komisji Europejskiej, *Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system*, 2020, https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf (dostęp: 24.05.2025 r.)

Portal Parlamentu Europejskiego, *Strategia „Od pola do stołu"*, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/293547/strategia-od-pola-do-stolu- (dostęp: 24.05.2025 r.)

Portal Rady UE i Rady Europejskiej, *Europejski zielony ład*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/ (dostęp: 24.05.2025 r.)

Portal Rady UE i Rady Europejskiej, *Strategia „Od pola do stołu"*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/from-farm-to-fork/ (dostęp: 24.05.2025 r.)

The Future of New Genomic Techniques in Agriculture

Abstract

The European Union is currently in the process of regulating new genomic techniques (NGTs) and the plants and food derived from them through the Regulation of the European Parliament and of the Council on plants obtained by certain genomic techniques and food and feed derived from those plants and amending Regulation (EU) 2017/625. The article outlines the issue of NGTs, their link to GMOs, the proposed legal solutions, and the potential impact on European food security. The article ends with an assessment of the changes to be introduced and their possible effects on the European Union agricultural market.

Keywords: European Green Deal, Farm to Fork Strategy, food security, genetically modified organisms, new genomic techniques.

Słowa kluczowe: Europejski Zielony Ład, strategia „od pola do stołu", bezpieczeństwo żywnościowe, organizmy modyfikowane genetycznie, nowe techniki genomiczne

Klaudia Modrzejewska
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
e-mail: klamod@st.amu.edu.pl
ORCID: 0009-0002-2719-9497

O znaczeniu monitoringu pasz w rolnictwie

1. Wprowadzenie

Europejskie prawo żywnościowe bardzo wyraźnie odgranicza ludzi jako odrębną kategorię organizmów zwierzęcych. Dokonuje tego poprzez zdefiniowanie żywności jedynie w kontekście spożycia jej przez człowieka. Jest to rozsądne, gdyż z perspektywy rynkowej tylko człowiek może dokonywać świadomych wyborów.

W tym miejscu należy wskazać definicję „paszy" w obrocie prawnym. Ogólna definicja została zawarta w rozporządzeniu (WE) 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności[1]. Co istotne, to pojęcie może być używane zamiennie ze sformułowaniem „materiały paszowe". Oznacza substancje lub produkty, w tym dodatki przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do karmienia zwierząt.

Niemniej jednak żywienie zwierząt jest bardzo poważnym tematem i ma bezsprzeczny wpływ na znaczną większość środków spożywczych. Na polskim rynku działa duża liczba przedsiębiorstw, które oferują szeroki asortyment rozmaitych, gotowych mieszanek paszowych. Celem ich zastosowania jest dostarczenie zwierzętom zbilansowanej dawki pożywienia. Ustawodawca bardzo wyraźnie wskazuje procedury zarówno etykietowania, jak i wprowadzania na rynek pasz, aby zapewnić ochronę stanu zdrowia oraz dobrobytu zwierząt.

[1] Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L z 2002 r. nr 31, s. 1, ze zm.); dalej: rozporządzenie 178/2002.

Działania podejmowane na rzecz rozwoju produkcji zwierzęcej opierają się na jak najlepszym wykorzystaniu podawanych pasz. Obecnie największą uwagę przykłada się do specjalnej preparatyki materiałów i dodatków paszowych. Powinny one spełniać określone warunki. Najistotniejszymi z nich są zwiększenie produkcji zwierząt, poprawa stanu zdrowia oraz jakości i bezpieczeństwa produktów zwierzęcych[2].

Monitoring pasz należy do podstawowych zadań organów Inspekcji Weterynaryjnej. Sprawują one nadzór nad wytwarzaniem, wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem pasz oraz pasz leczniczych. Organy Inspekcji Weterynaryjnej podejmują różnorodne działania w ramach sprawowanego nadzoru, np. pobieranie próbek pasz do badań urzędowych czy też kontrole urzędowe. Mają one na celu przede wszystkim zapewnianie bezpieczeństwa pasz oraz ich wysokiej jakości w całym „łańcuchu" paszowym[3].

Zgodnie z prawem unijnym każde państwo członkowskie jest zobowiązane do corocznego opracowywania i wdrażania Planu Urzędowej Kontroli Pasz (PUKP). W Polsce organem odpowiedzialnym za przedmiotowy plan jest Główny Lekarz Weterynarii. Naczelnym celem wdrażanego Planu Urzędowej Kontroli Pasz jest zapewnienie bezpieczeństwa paszowego[4]. Są to podstawowe obowiązki, które mają podwójną rolę, z jednej strony dbanie o bezpieczeństwo stosowanych pasz, z drugiej zaś podnoszenie ich jakości handlowej.

2. Pojęcie i klasyfikacja paszy

Tak jak już było wspomniane, definicję pasz zawiera rozporządzenie 178/2002. Zgodnie z jej brzmieniem paszą określamy substancje lub produkty, w tym dodatki przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do karmienia zwierząt.

Mianem pasz lub materiałów paszowych określa się naturalne produkty pochodzenia roślinnego (np. zboża, zielonki, odpady przemysłu cukrowniczego, fermentacyjnego, młynarskiego), cukrowniczego, zwierzęcego oraz mineralne (fosforany paszowe, sól pastewna). Do pasz i materiałów paszowych zalicza się również produkty syntetyczne stosowane w żywieniu zwierząt[5].

---

[2] A. Pilarska, J. Dach, K. Pilarski, P. Boniecki, *Produkcja i wykorzystanie pasz w Polsce; stan aktualny i tendencje*, „Technika Rolnicza Ogrodnicza Leśna" 2013, nr 6, s. 24.

[3] Główny Inspektorat Weterynarii, *Badania kontrolne (monitoring pasz)*, https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/badania-kontrolne-monitoring-pasz (dostęp: 26.05.2025 r.).

[4] *Ibidem*.

[5] F. Brzóska, W. Podkówka, *Żywienie zwierząt i paszoznawstwo. Tom 3. Paszoznawstwo*, Warszawa 2004, s. 32.

Podziału pasz dokonuje się według kryterium pochodzenia lub właściwości odżywczych czy fizycznych. W gruncie rzeczy wszystkie rodzaje pasz można podzielić według kryterium miejsca produkcji. W ten sposób wyróżnia się dwie podstawowe grupy, tj. pasze gospodarskie – wyprodukowane w gospodarstwie rolnym, oraz tzw. pasze przemysłowe, czyli wszelkiego rodzaju pasze wytwarzane przez przemysł paszowy. Do pierwszej grupy zalicza się zielonki, siano, słomę oraz zboża pastewne. Natomiast do drugiej należą wszelkie mieszanki pasz treściwych, koncentraty czy też premiksy[6].

Prawidłowe żywienie zwierząt jest istotną determinantą ekonomicznych oraz produkcyjnych wyników w chowie i hodowli zwierząt gospodarskich. Wraz ze znaczącym wzrostem intensyfikacji chowu oraz hodowli zwierząt wzrasta poziom wykorzystania pasz przemysłowych. Jak wynika z analiz, rynek pasz przemysłowych staje się ważnym elementem agrobiznesu w Polsce[7].

Następnym kryterium podziału pasz jest ich struktura fizyczna oraz stopień koncentracji energii w jednostce wagowej. W ramach tego podziału można wyróżnić pasze objętościowe, objętościowe suche, soczyste, treściwe oraz dodatki specjalne.

W zakresie żywienia zwierząt w gospodarstwie rolnym ważnym czynnikiem jest precyzyjne przygotowanie pasz treściwych. Rolnik, który przygotowuje pasze samodzielnie, nie ma takich możliwości organizacyjnych oraz technicznych, aby wytworzyć pasze na poziomie profesjonalnych paszarni. Hodowcy bydła (w szczególności bydła mlecznego) przeznaczają większość areału na produkcję pasz objętościowych, ale też dokonują zakupu pasz treściowych.

Dalsze kryteria podziału mogą obejmować zawartość białka, wartość kaloryczną, skład (np. węglowodanowe, witaminowe) czy też funkcję spełnianą w organizmie zwierzęcym (np. tuczące)[8].

Przedstawiane podziały nie są ścisłe. Przykładowo do tej samej grupy pasz objętościowych soczystych powszechnie zalicza się wysokowartościowe zielonki z roślin motylkowych oraz pulpę o niskiej wartości odżywczej. Natomiast do pasz objętościowych suchych zalicza się nie tylko siano, lecz także słomę mającą znikome wartości odżywcze.

Rozporządzenie (WE) nr 767/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzania na rynek i stosowania pasz, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady i uchylające dyrektywę Rady 79/373/EWG, dyrektywę Komisji 80/511/EWG, dyrektywy

[6] *Ibidem*, s. 34.

[7] A. Pilarska, J. Dach, K. Pilarski, P. Boniecki, *Produkcja i wykorzystanie pasz...*, s. 25.

[8] H. Jeroch, A. Lipiec, *Pasze i dodatki paszowe*, Warszawa 2012, s. 30.

Rady 82/471/EWG, 83/228/EWG, 93/74/EWG, 93/113/WE i 96/25/WE oraz decyzję Komisji 2004/217/WE[9] również odsyła do powyższej definicji pasz.

Zgodnie z brzmieniem art. 24 rozporządzenia 767/2009 utworzono wspólnotowy katalog materiałów paszowych. W odniesieniu do każdego wskazanego materiału paszowego zawiera on nazwę i numer identyfikacyjny, opis materiału paszowego wraz z informacjami dotyczącymi procesu wytwarzania, specjalne dane szczegółowe z zakresu składu odżywczego oraz glosariusz z zamieszczonymi definicjami wymienionych procesów i wyrażeń technicznych.

Rozporządzenie 767/2009 doprecyzowuje określenie „materiały paszowe". W świetle przepisów tego rozporządzenia oznaczają one produkty pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego, których zasadniczym celem jest zaspokajanie potrzeb żywieniowych zwierząt w stanie naturalnym – świeże lub konserwowane – oraz produkty pozyskane z ich przetwórstwa przemysłowego, a także substancje organiczne i nieorganiczne zawierające dodatki paszowe lub ich niezawierające, przeznaczone do doustnego karmienia zwierząt jako takie albo po przetworzeniu, albo stosowane do przygotowywania mieszanek paszowych bądź jako nośniki w premiksach[10]. Tak sformułowana definicja skutkuje objęciem oznakowania karm dla zwierząt nieprzeznaczonych do spożycia, m.in. chomików i kotów domowych.

3. Pojęcie i klasyfikacja dodatków paszowych

Podstawą żywienia zwierząt są mieszanki pasz treściwych, w ramach których oprócz białka zawarte są w odpowiednich proporcjach witaminy oraz składniki mineralne (wapń, potas, chlor, sód, żelazo, mangan). Zapewniają one prawidłowy rozwój zwierząt gospodarskich. Jednakże nie zawsze pokarm podawany zwierzętom pokrywa ich dzienne zapotrzebowanie na składniki mineralne. Z tego powodu tak ważne jest świadome uzupełnianie brakujących składników mineralnych. Dokonuje się tego przy wykorzystaniu dodatków paszowych[11].

[9] Rozporządzenie (WE) nr 767/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie wprowadzania na rynek i stosowania pasz, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady i uchylające dyrektywę Rady 79/373/EWG, dyrektywę Komisji 80/511/EWG, dyrektywy Rady 82/471/EWG, 83/228/EWG, 93/74/EWG, 93/113/WE i 96/25/WE oraz decyzję Komisji 2004/217/WE (Dz.Urz. UE L z 2009 r. nr 229, s. 1, ze zm.); dalej: rozporządzenie 767/2009.

[10] A. Serlikowska, *Pojęcie urzędowej kontroli żywności*, „Kontrola Państwowa" 2018, nr 2, s. 23.

[11] *Ibidem*, s. 23.

Dodatki paszowe są obecnie jednym z najważniejszych składników pasz. Powszechnie przyjmuje się podział na grupy dodatków mineralnych, mineralno-antybiotykowych oraz witaminowo-antybiotykowych[12]. Suplementy cieszą się dość dużym zainteresowaniem ze strony rolników. Z pewnością przyczynia się do tego ich łatwy dostęp.

Składnikami szczególnie potrzebnymi dla zwierząt, które jednocześnie występują w zbyt małych ilościach w paszach, są makroelementy (wapń, sód, fosfor, chlor) oraz mikroelementy (kobalt, miedź, cynk, żelazo, jod, mangan). Te składniki pełnią istotne funkcje w organizmie zwierzęcym. Ich niedobory są bardzo niepokojące i prowadzą do poważnych zaburzeń oraz chorób. Do najczęściej występujących skutków niedoboru zalicza się stany zapalne skóry, utratę apetytu, powstanie krzywicy, zahamowanie wzrostu młodych zwierząt, obniżenie mleczności krów[13].

Przy doborze dodatków paszowych należy uwzględnić to, że różne gatunki zwierząt mają inne zapotrzebowanie na związki mineralne. Jest to zależne od wieku zwierząt oraz rodzaju i wysokości produkcji.

4. Monitoring pasz

Obowiązek monitorowania żywności oraz pasz wprowadzono art. 17 ust. 2 rozporządzenia 178/2002. Podmioty działające nie tylko na rynku spożywczym, lecz także na rynku pasz mają zapewnić na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji w przedsiębiorstwach przez nich kontrolowanych, zgodność pasz (żywności) z wymogami prawa właściwymi dla ich działalności i kontrolowanie przestrzegania tych wymogów.

Ponadto te podmioty powinny mieć możliwość identyfikacji każdej osoby, która dostarczyła dany środek spożywczy, paszę lub substancję przeznaczoną do dodania do żywności lub pasz bądź którą można do nich dodać. W tym celu mają obowiązek tworzenia systemów i procedur umożliwiających posiadanie, gromadzenie oraz przekazanie informacji na żądanie właściwych organów. Oznacza to przede wszystkim konieczność poddania się procedurom identyfikującym określone podmioty oraz konieczność właściwego etykietowania i oznakowania pasz wprowadzanych na rynek[14].

---

[12] A. Pilarska, J. Dach, K. Pilarski, P. Boniecki, *Produkcja i wykorzystanie pasz...*, s. 26.

[13] R. Bodarski, S. Kinal, S. Krzywiecki, R. Mordak, J. Preś, J. Twardoń, *Wybrane elementy żywienia a problemy zdrowotne krów mlecznych*, Wrocław 2010, s. 50.

[14] W. Ćwiek, *Monitoring żywności i pasz – zasady i funkcjonowanie*, https://sip-1lex-1pl-1cke-16rxb2dfd.han.amu.edu.pl/#/publication/469834592/cwiek-witold-monitoring-zywnosci-i-pasz-zasady-i-funkcjonowanie?keyword=witold%20%C4%87wiek&cm=SFIRST (dostęp: 7.06.2024 r.).

Monitoring pasz służy ochronie nie tylko zwierząt gospodarskich, ale i szeroko rozumianych konsumentów. Sama możliwość prześledzenia pochodzenia produktu znacząco ułatwia jego wycofanie z rynku. Pozwala również na przekazywanie informacji na temat określonego produktu organom urzędowej kontroli oraz konsumentom. Aczkolwiek sam monitoring pasz nie czyni produktu bezpiecznym. Z tego względu tak ważne jest prawidłowe stosowanie instrumentów zarządzania ryzykiem i przestrzeganie przepisów[15].

Pasza uznana za niebezpieczną nie może być wprowadzona na rynek ani tym bardziej podawana zwierzętom gospodarskim. Za paszę niebezpieczną powszechnie przyjmuje się taką, która ma negatywne skutki dla zdrowia ludzi lub zwierząt, lub z powodu której samo spożywanie żywności pozyskanej ze zwierząt jest niebezpieczne dla ludzi. Jeśli więc pasza niespełniająca wymogów stanowi część partii, dostawy lub transzy należącej do tej samej klasy czy też kategorii, przyjmuje się, iż cała pasza w danej partii, dostawie lub transzy jest niebezpieczna. Natomiast za bezpieczną uznaje się paszę zgodną ze szczegółowymi przepisami wspólnotowymi regulującymi bezpieczeństwo pasz[16].

Co istotne, produkty objęte monitoringiem to produkty wchodzące lub te, które mogą wchodzić w skład danego produktu jako część środka spożywczego lub paszy w trakcie jego produkcji, przygotowywania lub przetwarzania. Do tej kategorii zalicza się wszelkie składniki środka spożywczego lub paszy. Jako przykład można podać zboże, które wchodzi w skład określonego produktu, przy jednoczesnym wyłączeniu zboża w formie ziarna przeznaczonego do wysiewu. Ponadto monitoring materiałów oraz wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością podlega zasadom określonym w innych rozporządzeniach unijnych.

Należy mieć na względzie również to, że jako „substancję przeznaczoną do dodania do żywności lub pasz, bądź którą można do nich dodać" nie uwzględnia się żadnych weterynaryjnych produktów leczniczych, środków ochrony roślin czy nawozów. Te produkty także podlegają innym szczegółowym rozporządzeniom lub dyrektywom, które nakładają zwiększone wymagania w zakresie ich monitorowania[17].

Jednocześnie obowiązek monitorowania nie może być interpretowany rozszerzająco. Nie obejmuje on podmiotów działających na rynku spożywczym państw trzecich. Aczkolwiek pasze przywożone na teren Unii Europejskiej muszą spełniać wymagania europejskiego prawa żywnościowego. Polega to na tym, że dla eksporterów w partnerskich państwach handlowych

[15] *Ibidem*.
[16] Art. 15 rozporządzenia 178/2002.
[17] W. Ćwiek, *Monitoring żywności i pasz...*

nie ma wymogu monitorowania. Ten obowiązek ma zastosowanie tylko na terenie Unii Europejskiej. Wyjątkiem są okoliczności określane przez umowy dwustronne lub przez szczegółowe unijne wymogi prawne. Wymóg monitorowania obejmuje jednak importera. Importer z państwa członkowskiego Unii jest zobowiązany do zidentyfikowania, od którego podmiotu w państwie trzecim określony produkt został sprowadzony[18].

5. Organy Inspekcji Weterynaryjnej

Organami sprawującymi nadzór nad wytwarzaniem, wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem pasz oraz pasz leczniczych są organy Inspekcji Weterynaryjnej[19]. Kieruje nią Główny Lekarz Weterynarii. Jest to centralny organ administracji rządowej, który podlega ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Główny Lekarz Weterynarii wykonuje zadania przy wsparciu Głównego Inspektoratu Weterynarii.

Na terenie województwa zadania Inspekcji Weterynaryjnej wykonuje wojewódzki lekarz weterynarii. W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa sanitarno-epizotycznego na obszarze swojej właściwości podlega on Głównemu Lekarzowi Weterynarii.

Z kolei wojewódzkiemu lekarzowi weterynarii podlega powiatowy lekarz weterynarii. Ponadto wyróżniamy granicznego lekarza weterynarii. Wykonuje on zadania przy pomocy granicznego inspektoratu weterynarii. On również podlega Głównemu Lekarzowi Weterynarii[20].

Podejmują oni różnorodne działania w ramach sprawowanego nadzoru, np. pobieranie próbek pasz do badań urzędowych czy kontrole urzędowe. Mają one na celu przede wszystkim zapewnianie bezpieczeństwa pasz oraz ich wysokiej jakości w całym „łańcuchu" paszowym.

6. Plan Urzędowej Kontroli Pasz

Zgodnie z prawem unijnym każde państwo członkowskie jest zobowiązane do corocznego opracowywania i wdrażania Planu Urzędowej Kontroli Pasz. W Polsce organem odpowiedzialnym za przedmiotowy plan jest Główny Lekarz Weterynarii. Celem wdrażanego PUKP jest zapewnienie bezpieczeństwa

[18] *Ibidem*.

[19] Główny Inspektorat Weterynarii, *Badania kontrolne...*

[20] Główny Inspektorat Weterynarii, *Organizacja Inspekcji Weterynaryjnej*, https://www.wetgiw.gov.pl/inspekcja-weterynaryjna/organizacja-inspekcji-weterynaryjnej (dostęp: 26.05.2025 r.).

paszowego. Są to podstawowe obowiązki, które mają podwójną rolę, z jednej strony dbanie o bezpieczeństwo stosowanych pasz, z drugiej zaś podnoszenie ich jakości handlowej.

Przy opracowywaniu planu na dany rok bierze się pod uwagę wyniki przeprowadzonej analizy ryzyka występowania zagrożeń przy jednoczesnym uwzględnieniu wiadomości pozyskanych w ramach uprzednio przeprowadzonych inspekcji oraz badań z poprzednich lat. Plan Urzędowej Kontroli Pasz zawiera zarówno aspekty odnoszące się do planu pobierania próbek, analizy ryzyka, wykorzystywanych metod badawczych, jak i samą częstotliwość urzędowych kontroli. PUKP wskazuje niezbędność przeprowadzania badań laboratoryjnych próbek pasz w kierunkach stanowiących wyróżniki jakości handlowej, jak również samego bezpieczeństwa[21].

Co istotne, w ramach PUKP pasze są poddawane badaniom w ponad 60 kierunkach. Do głównych kierunków badań zalicza się przede wszystkim:

- wykrywanie obecności PAP, czyli przetworzonego białka zwierzęcego;
- wykrywanie obecności pałeczek Salmonelli;
- oznaczenie zawartości:
  - pestycydów,
  - dioksyn,
  - dioksynopodobnych PCB,
  - metali ciężkich,
  - substancji przeciwbakteryjnych w wodzie oraz w paszach,
  - mykotoksyn,
  - niedozwolonych stymulatorów wzrostu[22].

Ponadto w ramach PUKP wyróżnia się także badanie próbek pasz w kierunkach oznaczenia zawartości manganu (Mn), cynku (Zn), żelaza (Fe), selenu (Se), miedzi (Cu), witamin A oraz E, energii metabolicznej, podstawowych składników pokarmowych (takich jak popiół surowy, włókno surowe, tłuszcz surowy, białko ogólne, wilgotność) i innych[23].

Na podstawie oceny ryzyka ustala się częstotliwość urzędowych kontroli. Ocena ta dotyczy różnych rodzajów działalności w sektorze paszowym, m.in. przedsiębiorstw handlowych czy transportujących, gospodarstw rolnych, jak również wytwórni mieszanek paszowych. Zasadniczo ma charakter minimalnej częstotliwości – w każdej chwili może zostać zwiększona przez powiatowego lekarza weterynarii.

Oprócz realizacji zadań wynikających z Planu Urzędowej Kontroli Pasz przeprowadza się kontrole doraźne. Odbywają się one tylko w razie

[21] Główny Inspektorat Weterynarii, *Badania kontrolne...*
[22] *Ibidem.*
[23] *Ibidem.*

konieczności. W ramach kontroli doraźnych pobiera się próbki pasz do badań. W przypadku uzyskania wyników niezgodnych z obowiązującymi standardami wdrażane jest postępowanie administracyjne. Ma ono na celu ustalenie źródła niezgodności, a w konsekwencji wycofanie niewłaściwych pasz z rynku. To postępowanie prowadzi powiatowy lekarz weterynarii[24].

7. Podsumowanie

Pasze to podstawowy element bezpieczeństwa łańcucha żywnościowego. Prawidłowy rozwój, a także zdrowie zwierząt gospodarskich są związane z jakością paszy, którą są one karmione. Zwierzęta karmione paszą ubogą w substancje odżywcze i witaminy, jednocześnie wykazującą się dużą ilością składników niedozwolonych, takich jak antybiotyki czy pestycydy, rozwijają się gorzej – ich wzrost zostaje spowolniony. Osłabiony system odpornościowy zwierzęcia może nie poradzić sobie z nabytymi infekcjami oraz chorobami, co w konsekwencji może doprowadzić nawet do jego śmierci.

Z tego względu musi być przestrzegana w paszach określona norma ilości substancji takich jak antybiotyki i mykotoksyny. Obecność wskazanych składników wpływa jednoznacznie negatywnie na zdrowie zwierząt oraz ludzi, którzy będą spożywać wyroby żywnościowe wyprodukowane z jaj czy mleka pochodzącego od zwierząt karmionych niezdrową paszą. Zatem produkty powinny zawierać tylko określone składniki, w ściśle wskazanych ilościach. Systematycznie przeprowadzane badania pasz są istotną gwarancją ochrony zdrowia zwierząt oraz ich bezpieczeństwa.

Produkcja, obrót paszami oraz żywienie nimi zwierząt gospodarskich, zgodnie ze standardami prawa krajowego oraz unijnego, podlega urzędowej i wewnętrznej kontroli w sposób zaplanowany. Kluczową rolę odgrywają organy Inspekcji Weterynaryjnej. To na nich spoczywa nadzór nie tylko nad wytwarzaniem, wprowadzaniem do obrotu, lecz także stosowaniem pasz i pasz leczniczych. Corocznie każde państwo członkowskie opracowuje i wdraża Plan Urzędowej Kontroli Pasz. Program jest skoordynowany w obrębie kraju, tworząc jednolity oraz spójny PUKP.

Jest to dość obszerny plan. Pasze są poddawane badaniom aż w około 60 kierunkach. Głównym celem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa i odpowiedniej jakości wytwarzanych, wprowadzanych do obrotu oraz stosowanych pasz. Co istotne, częstotliwość kontroli jest zmienna. Ustala się ją na podstawie oceny ryzyka, którą odnosi się do rozmaitych rodzajów działalności w sektorze paszowym. Plan Urzędowej Kontroli Pasz uwzględnia

[24] W. Ćwiek, *Monitoring żywności i pasz...*

również bieżące problemy występujące w danym roku w sektorze produkcji oraz stosowania pasz. Ponadto wszelkie informacje pozyskane z przeprowadzonych inspekcji oraz badań kontrolnych będą wykorzystane w latach następnych do dalszego tworzenia programów urzędowej kontroli pasz.

Monitoring pasz to zagadnienie o dużej doniosłości prawnej. Jest on podstawowym obowiązkiem oraz przejawem dbania o bezpieczeństwo stosowanych pasz, a także wyznacznikiem podnoszenia ich jakości handlowej.

Bibliografia

Bodarski R., Kinal S., Krzywiecki S., Mordak R., Preś J., Twardoń J., *Wybrane elementy żywienia a problemy zdrowotne krów mlecznych*, Wrocław 2010

Brzóska F., Podkówka W., *Żywienie zwierząt i paszoznawstwo. Tom 3. Paszoznawstwo*, Warszawa 2004

Ćwiek W., *Monitoring żywności i pasz – zasady i funkcjonowanie*, https://sip-1lex-1pl-1cke16rxb2dfd.han.amu.edu.pl/#/publication/469834592/cwiek-witold-monitoring-zywnosci-i-pasz-zasady-i-funkcjonowanie?keyword=witold%20%C4%87wiek&cm=SFIRST (dostęp: 7.06.2024 r.)

Główny Inspektorat Weterynarii, *Badania kontrolne (monitoring pasz)*, https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/badania-kontrolne-monitoring-pasz (dostęp: 26.05.2025 r.)

Główny Inspektorat Weterynarii, *Organizacja Inspekcji Weterynaryjnej*, https://www.wetgiw.gov.pl/inspekcja-weterynaryjna/organizacja-inspekcji-weterynaryjnej (dostęp: 26.05.2025 r.)

Jeroch H., Lipiec A., *Pasze i dodatki paszowe*, Warszawa 2012

Pilarska A., Dach J., Pilarski K., Boniecki P., *Produkcja i wykorzystanie pasz w Polsce; stan aktualny i tendencje*, „Technika Rolnicza Ogrodnicza Leśna" 2013, nr 6

Serlikowska A., *Pojęcie urzędowej kontroli żywności*, „Kontrola Państwowa" 2018, nr 2

On the Importance of Feed Monitoring in Agriculture

Abstract

European food law very clearly singles out humans as a separate category of animal organisms. It does this by defining food only in the context of human consumption. This is sensible, as from a market perspective only humans can make informed choices. Nevertheless, animal nutrition is a very serious topic and has an indisputable impact on the vast majority of foodstuffs. At this point, it is important to mention the concept of 'feed' in the legal market. A general definition is contained in Regulation 178/2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. Importantly, this term can be used interchangeably with the phrase 'feed materials'. It means substances or products, including processed, partially processed or unprocessed additives, intended to be fed to animals. On the other hand, the authorities that supervise the manufacture, marketing and use of feed and medicated feed are the Veterinary Inspection authorities. They undertake a variety of activities and as part of their supervision is , among others, sampling of feed for official testing or official inspections. Their main aim is to ensure feed safety and high quality throughout the feed 'chain'. Under EU law, each Member State is required to draw up and implement

an Official Feed Control Plan, or PUKP for short, every year. In Poland, the Main Veterinary Doctor is the authority responsible for this plan. The main objective of the Official Feed Control Plan being implemented is to ensure feed safety. These are basic duties that have a dual role, on the one hand, to take care of the safety of the feeds used, and on the other, to improve their commercial quality.

Keywords: feed monitoring, agriculture, EU law, national law, Veterinary Inspection Authorities

Słowa kluczowe: monitoring pasz, rolnictwo, prawo unijne, prawo krajowe, organy Inspekcji Weterynaryjnej

Damian Grabski
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
e-mail: damgra2@st.amu.edu.pl
ORCID: 0009-0000-1085-6951

Ochrona prywatności w rolnictwie w kontekście *big data*

1. Wstęp

Technologia *big data* odgrywa coraz istotniejszą rolę w różnych obszarach życia, a jej wpływ na społeczeństwo będzie systematycznie wzrastał. Obszerne zbiory danych stanowią dziś kluczowy element analizy i podejmowania decyzji w wielu dziedzinach. Umożliwiają one bardziej precyzyjną ocenę zjawisk oraz identyfikację wzorców, które wcześniej były trudne do uchwycenia. Szczególnie istotne znaczenie *big data* zyskuje w rolnictwie, gdzie jej zastosowanie staje się coraz powszechniejsze. W przeszłości rolnicy opierali swoje decyzje wyłącznie na własnych obserwacjach lub informacjach uzyskanych od innych, co znacząco ograniczało możliwości optymalizacji procesów produkcyjnych. Współcześnie, dzięki zaawansowanej analizie danych, coraz łatwiej jest przekładać zgromadzone informacje na konkretne, mierzalne działania, co prowadzi do zwiększenia efektywności upraw i lepszego prognozowania plonów. Niemniej jednak, mimo licznych korzyści, technologia ta wiąże się również z istotnymi wyzwaniami, zwłaszcza w zakresie ochrony prywatności i bezpieczeństwa danych gromadzonych w ramach rozbudowanych baz informacji.

2. Charakterystyka *big data*

W pierwszej kolejności należy określić, czym właściwie są zbiory *big data*. Obecnie brak jest jednej, powszechnie przyjętej definicji tego pojęcia. W literaturze przedmiotu najczęściej odnosi się ono do zbiorów danych o tak dużej skali i stopniu złożoności, że ich przetwarzanie przy użyciu

tradycyjnych metod okazuje się niewystarczające[1]. W związku z tym konieczne staje się wykorzystanie zaawansowanych algorytmów i technologii analitycznych umożliwiających ich efektywne gromadzenie, przetwarzanie oraz interpretację. Istotnym aspektem *big data* jest również dynamiczny przyrost ilości dostępnych danych cyfrowych, które opisują różnorodne procesy, zdarzenia i zjawiska zarówno w świecie fizycznym, jak i w rzeczywistości wirtualnej. Warto podkreślić, że w ramach tych zbiorów mogą znajdować się informacje dotyczące szerokiego spektrum obszarów – od środowiska naturalnego, obejmującego warunki pogodowe, skład gleby, rozwój roślin czy zachowania zwierząt, po sektor technologiczny i przemysłowy, w tym dane dotyczące maszyn rolniczych, pojazdów czy infrastruktury. Ponadto *big data* obejmuje również dane związane z aktywnością człowieka, jego decyzjami i wzorcami zachowań, co otwiera szerokie możliwości analizy oraz przewidywania przyszłych trendów[2].

Pojęcie *big data* odnosi się do zbiorów danych o tak dużej skali, że ich gromadzenie, przechowywanie, analiza i przetwarzanie przekracza możliwości tradycyjnych narzędzi informatycznych. Wykorzystanie zaawansowanych technologii i algorytmów analitycznych umożliwia efektywne przetwarzanie tych danych, co otwiera nowe perspektywy w zakresie ekstrakcji wiedzy i identyfikacji złożonych zależności. Istnienie tego rodzaju baz danych pozwala na bardziej kompleksowe podejście do analizy informacji, prowadząc do precyzyjniejszych wniosków oraz usprawnienia procesów decyzyjnych w wielu obszarach[3].

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że główne cechy zbiorów *big data* obejmują ich ogromną skalę, masowy charakter, różnorodność oraz wysoką dynamikę przyrostu danych[4]. Jednym z kluczowych aspektów *big data* jest możliwość wydobywania nowych informacji z dużych zbiorów danych, które pierwotnie nie były gromadzone z myślą o określonych zastosowaniach[5]. Dzięki integracji i analizie danych pochodzących z wielu różnych, często rozproszonych źródeł, możliwe jest odkrywanie nowych

[1] Parlament Europejski, *Big data: definicja*, *korzyści*, *wyzwania (infografika)*, https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20210211STO97614/big-data-definicja-korzysci-wyzwania-infografika (dostęp: 26.05.2025 r.).

[2] A. Synowiec, *Big Data w rolnictwie*, https://www.rolnikuj.pl/blog/big-data-w-rolnictwie (dostęp: 26.05.2025 r.).

[3] J. Wieczorkowski, *Big data a prywatność. Naruszenie prywatności w świecie wirtualnym – wyniki badań*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych" 2017, nr 45, s. 34.

[4] M. Tabakow, J. Korczak, B. Franczyk, *Big data – definicje*, *wyzwania i technologie informatyczne*, „Informatyka Ekonomiczna" 2014, nr 1(31), s. 145.

[5] W. Wiewiórski, *Założenia wstępne dla zrównoważonego przetwarzania informacji ze źródeł publicznych w czasach big data*, (w:) T. Bąkowski (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, *t. 12*, *Model regulacji*, Warszawa 2016, s. 1.

zależności i uzyskiwanie istotnych wniosków. W procesie tym kluczową rolę odgrywają zaawansowane algorytmy analityczne, które umożliwiają ocenę zgromadzonych informacji w określonym kontekście, co prowadzi do skutecznego generowania wiedzy na temat konkretnych zagadnień[6].

Wiedza generowana na podstawie dużych zbiorów danych, takich jak *big data*, prowadzi do powstawania nowych informacji, które mogą posiadać zarówno wartość majątkową, jak i intelektualną. Z tego względu kluczowym zagadnieniem staje się kwestia ochrony prywatności oraz odpowiedniego zarządzania danymi. W ekosystemie *big data* funkcjonują różnorodne podmioty, zarówno prywatne, jak i publiczne, odgrywające istotne role w procesie gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania danych. Wśród nich wyróżnić można producentów danych, badaczy oraz dostawców infrastruktury technologicznej, których współpraca umożliwia efektywne wykorzystanie zgromadzonych informacji do tworzenia zaawansowanych systemów analitycznych i aplikacji opartych na *big data*[7].

3. Duże zbiory danych a prywatność

Analizując wpływ technologii *big data* na ochronę prywatności, należy w pierwszej kolejności uwzględnić zróżnicowany charakter przetwarzanych danych. Obejmuje on zarówno dane nieosobowe, anonimizowane dane osobowe, jak i szczegółowe informacje o charakterze prywatnym[8]. W kontekście sektora rolniczego przetwarzanie wrażliwych danych rodzi istotne wyzwania nie tylko w zakresie ochrony prywatności podmiotów gospodarczych i indywidualnych użytkowników, lecz także w kontekście szeroko pojętego bezpieczeństwa publicznego. Szczególne znaczenie mają zagadnienia związane z bezpieczeństwem żywnościowym oraz ochroną infrastruktury krytycznej. Nieuprawniony dostęp do tego rodzaju danych może prowadzić do poważnych zagrożeń, zarówno gospodarczych, jak i społecznych, wpływając na stabilność rynku rolnego, prywatność uczestników tego sektora oraz bezpieczeństwo strategicznych zasobów.

W kontekście wykorzystywania zbiorów danych kluczowe jest uwzględnienie kilku istotnych aspektów, które determinują sposób ich przetwarzania

[6] C. Zapała, *Przetwarzanie informacji i danych osobowych w rolnictwie w ramach big data*, „Studia Iuridica" 2019, nr 78, s. 521.

[7] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Budowa europejskiej gospodarki opartej na danych", „COM/2017/09 final", Bruksela 2017.

[8] J. Wieczorkowski, *Metody big data w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego a problem prywatności*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych" 2017, nr 46, s. 244.

oraz potencjalne zagrożenia z tym związane. Szczególne znaczenie ma aspekt społeczny, koncentrujący się na problematyce przetwarzania danych osobowych. Dynamiczny rozwój technologii sprawił, że zakres pojęcia prywatności uległ znacznemu rozszerzeniu, obejmując nowe wyzwania i zagrożenia, które wcześniej nie występowały w takiej skali. Współcześnie prywatność można rozpatrywać zarówno w wymiarze społecznym, odnoszącym się do relacji międzyludzkich oraz ochrony danych jednostki w sferze prywatnej, jak i w kontekście instytucjonalnym, gdzie wiąże się z interakcjami podmiotów indywidualnych z instytucjami publicznymi i prywatnymi oraz kontrolą nad przetwarzaniem danych przez te podmioty[9].

Dane pozyskiwane i przetwarzane w ramach technologii *big data* znajdują zastosowanie w wielu obszarach, obejmujących zarówno sektor publiczny, jak i prywatny. Jednym z kluczowych obszarów ich wykorzystania jest kontrola publiczna, w ramach której dane służą zapewnieniu bezpieczeństwa w instytucjach państwowych oraz monitorowaniu funkcjonowania kluczowych struktur administracyjnych i infrastrukturalnych. Istotną rolę odgrywają również w sektorze biznesowym, gdzie wykorzystywane są m.in. do tworzenia spersonalizowanych przekazów reklamowych oraz optymalizacji strategii marketingowych. Ponadto dane te znajdują zastosowanie w wielu innych sektorach, takich jak energetyka, medycyna, finanse oraz rolnictwo. W obszarze energetyki analizy oparte na *big data* umożliwiają monitorowanie i prognozowanie zużycia energii, zarządzanie sieciami energetycznymi oraz ich optymalizację, co przyczynia się do zwiększenia efektywności dystrybucji i minimalizacji strat[10].

W związku z tym kluczowym zagadnieniem pozostaje ochrona danych pozyskiwanych i przetwarzanych w ramach technologii *big data*. Zapewnienie prywatności stanowi jedno z najistotniejszych wyzwań, zwłaszcza w kontekście rosnącej skali i zaawansowania metod analizy informacji. Choć analiza danych w różnej formie była obecna od dawna, współczesne technologie umożliwiają przetwarzanie i wykorzystywanie informacji na niespotykaną wcześniej skalę, co rodzi uzasadnione obawy dotyczące naruszenia prywatności jednostek i podmiotów gospodarczych. Wobec tego kluczowe znaczenie ma stworzenie i egzekwowanie odpowiednich regulacji prawnych, które skutecznie zabezpieczą prywatność użytkowników i ograniczą ryzyko nadużyć. W tym kontekście szczególną rolę odgrywają przepisy unijne, które ustanawiają minimalne standardy ochrony prywatności i wolności obywatelskich, zapewniając spójne ramy prawne dla wszystkich państw członkowskich.

[9] *Ibidem*, s. 244.
[10] *Ibidem*, s. 245.

4. Problematyka *big data* w kontekście rolnictwa

Analizując problematykę wielkich zbiorów danych w kontekście rolnictwa, kluczowe znaczenie ma charakter informacji generowanych w gospodarstwach rolnych. W ostatnich latach sektor ten przechodzi stopniową cyfrową transformację, choć jej dynamika jest mniejsza niż w innych branżach[11]. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jednym z czynników spowalniających adaptację nowych technologii w rolnictwie jest nieprzejrzystość dostępnych systemów oraz ograniczone zaufanie rolników do dostawców usług cyfrowych, zwłaszcza w zakresie ochrony prywatności i metod przetwarzania danych. Obawy te stanowią istotną barierę dla szerszego wdrażania technologii opartych na *big data*. Niemniej jednak współcześnie obserwuje się rosnącą integrację nowoczesnych maszyn rolniczych z platformami analitycznymi wykorzystującymi zaawansowane algorytmy przetwarzania danych. Coraz częściej nowo wprowadzane na rynek urządzenia rolnicze są wyposażone w systemy umożliwiające analizę i optymalizację procesów produkcyjnych na podstawie gromadzonych informacji, co przyczynia się do zwiększenia efektywności gospodarstw rolnych.

Za pośrednictwem tego typu systemów rolnicy mogą usprawnić proces podejmowania decyzji w swoich gospodarstwach. Systemy te dostarczają odpowiednich rekomendacji dotyczących sposobu uprawy ziemi, stosowanych środków ochrony roślin oraz nawozów, a także metod zarządzania gospodarstwem[12]. Korzystają one z różnorodnych źródeł informacji, takich jak dane o klasie ziemi, zasiewach, zbiorach, stosowanych środkach ochrony roślin oraz ponoszonych kosztach. Przez integrację informacji z innych gospodarstw, odbiorników GPS i danych ze stacji meteorologicznych systemy te potrafią przewidywać optymalne metody prowadzenia gospodarstwa dla maksymalizacji zysków[13]. Za pośrednictwem bazy danych możliwe jest również sugerowanie odpowiednich roślin do zasiewu lub nasadzeń na danym gruncie, w celu uzyskania jak najwyższych plonów. Pozyskanie takich informacji jest możliwe dzięki szerokiemu zakresowi wiedzy na temat wszystkich aspektów związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

Dostęp do tego rodzaju systemów jest możliwy po podpisaniu odpowiedniej umowy, w ramach której rolnik zgadza się na gromadzenie i przetwarzanie danych z gospodarstwa. Zazwyczaj takie umowy przyjmują formę umów subskrypcyjnych lub licencji użytkownika końcowego. Umowy te nie

[11] K. Kosior, *Łańcuch wartości dużych zbiorów danych (big data) w rolnictwie – problemy i wyzwania regulacyjne*, „Studia BAS" 2020, nr 3 (63), s. 101.

[12] *Ibidem*, s. 117.

[13] C. Zapała, *Przetwarzanie informacji i danych osobowych...*, s. 529.

są jednak negocjowalne, są przygotowane z góry, co oznacza, że nie można ich dostosować do indywidualnych potrzeb rolnika. Aby korzystać z programów, które znacząco ułatwiają funkcjonowanie gospodarstwa, rolnik musi zaakceptować warunki umowy, która może budzić uzasadnione wątpliwości co do formy przetwarzania danych osobowych. Uzyskanie dostępu do platformy wymaga akceptacji wszystkich postanowień umowy, w tym również tych, które mogą budzić wątpliwości w kontekście ochrony prywatności. Większość tego rodzaju umów cechuje się skomplikowaną strukturą oraz znaczną objętością, co sprawia, że ich treść bywa trudna do zrozumienia dla przeciętnego użytkownika. Zawiłość zapisów oraz ich specjalistyczny charakter utrudniają świadome zapoznanie się z warunkami przetwarzania danych, co może prowadzić do niezamierzonego naruszenia prywatności. Proces ten wymaga nie tylko znajomości zagadnień prawnych, lecz także poświęcenia znacznej ilości czasu na analizę postanowień umownych. W konsekwencji rolnicy często nie mają realnej możliwości dokładnego przeanalizowania treści umowy przed jej zaakceptowaniem, co ogranicza ich kontrolę nad danymi generowanymi przez wykorzystywane technologie[14].

5. Dane pochodzące z rolnictwa a prywatność

Wzrost liczby potencjalnych zagrożeń związanych z wykorzystywaniem technologii *big data* może prowadzić do podważenia jej niewątpliwych korzyści. Szczególne obawy budzi możliwość udostępniania danych podmiotom, które mogłyby je wykorzystać w sposób niekorzystny dla ich pierwotnych właścicieli. Takie ryzyko może skutkować większą ostrożnością w korzystaniu z systemów opartych na *big data* oraz ograniczeniem liczby ich potencjalnych użytkowników, zwłaszcza w sektorze rolniczym. W związku z tym kluczowe staje się dokładne zbadanie wpływu tej technologii na prywatność w rolnictwie, a także identyfikacja innych możliwych zagrożeń, które mogą wynikać z jej wdrażania.

W kontekście danych generowanych w sektorze rolniczym kluczową kwestią pozostaje problematyka praw własności do tych informacji. Dane te powstają w złożonym ekosystemie, obejmującym współpracujące przedsiębiorstwa, organizacje oraz instytucje publiczne. Proces ich tworzenia wymaga zaangażowania wielu podmiotów, w tym rolników, producentów maszyn i urządzeń rolniczych, a także dostawców technologii, którzy gromadzą, przetwarzają i udostępniają dane w ramach baz *big data*. Istotną rolę odgrywa również sektor publiczny, który zapewnia dostęp do danych

[14] K. Kosior, *Łańcuch wartości dużych zbiorów danych*..., s. 109.

satelitarnych oraz systemów monitorujących warunki pogodowe, mających kluczowe znaczenie dla optymalizacji produkcji rolnej. W związku z tym powstaje pytanie o zakres praw poszczególnych uczestników tego systemu do danych, które współtworzą, oraz o mechanizmy regulujące ich wykorzystanie w praktyce gospodarczej.

Ze względu na liczbę podmiotów zaangażowanych w proces generowania danych w sektorze rolniczym, jednoznaczne przypisanie ich własności stanowi istotne wyzwanie prawne. Na poziomie konkretnego gospodarstwa rolnego to rolnik jest podmiotem, który generuje dane i może być uznany za ich właściciela. Dane te są rezultatem jego pracy i dotyczą zwierząt oraz ziemi, które są jego własnością. W przypadku tzw. surowych danych, czyli danych niezagregowanych, w większości przypadków to rolnicy są ich właścicielami. Jednakże umowy zazwyczaj umożliwiają wykorzystanie tych danych przez inne podmioty w formie przetworzonej. Oznacza to, że po przetworzeniu takie dane przestają być własnością podmiotu, który je wygenerował, i stają się własnością zarządcy bazy danych[15].

Możliwość swobodnego przepływu określonych informacji sprzyja tworzeniu innowacji oraz zwiększa konkurencyjność między podmiotami dostarczającymi produkty i usługi cyfrowe[16]. Jednak może także prowadzić do potencjalnego naruszenia prywatności konkretnych osób. Podczas podpisywania zgody na przetwarzanie informacji, rolnicy często nie mają pełnej wiedzy na temat sposobu ich wykorzystania, zakresu dostępu innych podmiotów czy innych istotnych kwestii związanych z przetwarzaniem danych. Dodatkowo przedsiębiorstwa mające dostęp do danych mogą ulegać przemianom strukturalnym, takim jak fuzje, przekształcenia czy zmiany w zarządzających nimi podmiotach, co może prowadzić do sytuacji, w której informacje o potencjalnych spółkach mających dostęp do danych stają się nieaktualne[17].

Znakomita większość danych rolniczych, generowanych przez tego typu programy, ma charakter nieosobowy. Niemniej jednak nie oznacza to, że takie dane są wolne od ryzyk. Dzięki zaawansowanym metodom analizy danych możliwe jest ustalenie, z jakiego źródła osobowego pochodzi określony zestaw danych o charakterze nieosobowym[18]. Dlatego nawet tego typu informacje powinny być odpowiednio chronione. Potencjalne naruszenia

[15] *Ibidem*, s. 110.

[16] R. Tylżanowski, *Wpływ innowacji na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania" 2012, nr 25, s. 400.

[17] K. Kosior, *Łańcuch wartości dużych zbiorów danych*..., s. 111.

[18] M. Chodorek, Z. Rosłonowska, *Normatywne aspekty badań naukowych opartych na wtórnym wykorzystaniu danych dotyczących zdrowia*, https://ruj.uj.edu.pl/entities/publication/9eb7a2b9-d23c-4b38-a43f-21cc81288dae (dostęp: 26.05.2025 r.).

związane z przetwarzaniem danych rolniczych mogą przybierać różne formy, w tym ich nieuprawnione wykorzystanie w celach handlowych lub ujawnienie wrażliwych informacji dotyczących posiadanych gruntów, umów dzierżawy czy zobowiązań finansowych, takich jak kredyty. Tego rodzaju praktyki mogą prowadzić do istotnych konsekwencji dla rolników i innych podmiotów działających w sektorze, obejmujących zarówno skutki osobiste, jak i ekonomiczne czy społeczne[19].

6. Regulacje prawne a *big data*

W krajach Unii Europejskiej prawa własności dotyczące podmiotów agregujących dane opierają się na regulacjach z zakresu własności intelektualnej. Wynika to z założenia, że to właśnie podmiot przetwarzający dane ponosi koszty i nakłady związane z ich analizą. Kwestia ta pozostaje jednak niejednoznaczna, co rodzi konieczność oceny, czy obowiązujące przepisy zapewniają odpowiednią ochronę oraz sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystania tych danych. Efektywne funkcjonowanie gospodarki opartej na technologii *big data* wymaga wdrożenia systemów zapewniających stabilność i zgodność z zasadami ochrony danych. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywają regulacje unijne, które wprowadzają odpowiednie rozwiązania prawne mające na celu zabezpieczenie praw podmiotów uczestniczących w tym ekosystemie oraz minimalizację ryzyka naruszeń.

Jednym z kluczowych dokumentów dotyczących problematyki *big data* jest rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2017 r., która odnosi się do wpływu technologii dużych zbiorów danych na prawa podstawowe, w tym prywatność, ochronę danych, niedyskryminację, bezpieczeństwo oraz ściganie przestępstw[20]. Dokument ten podkreśla konieczność minimalizowania ryzyk związanych z wykorzystaniem *big data* oraz potrzebę wprowadzenia skutecznych mechanizmów regulacyjnych w celu ochrony praw jednostek. Rezolucja wskazuje na konieczność ścisłego przestrzegania podstawowych praw człowieka oraz stworzenia odpowiednich standardów naukowych i etycznych dotyczących przetwarzania danych w kontekście *big data*. Ważnym aspektem jest również zapewnienie pewności prawnej dla wszystkich podmiotów uczestniczących w tego rodzaju

[19] K. Kosior, *Łańcuch wartości dużych zbiorów danych*..., s. 112.

[20] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie wpływu technologii dużych zbiorów danych na prawa podstawowe: prywatność, ochrona danych, niedyskryminacja, bezpieczeństwo i ściganie przestępstw (2016/2225(INI)) (OJ C, C/263, 25.07.2018, p. 82, CELEX: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017IP0076).

bazach danych. Parlament Europejski podkreślił również potrzebę opracowania odpowiednich regulacji, przeprowadzania szkoleń oraz poszerzania wiedzy na temat *big data*.

Bardzo istotnym aktem prawnym w kontekście omawianej problematyki jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych[21]. Rozporządzenie to stanowi fundament ochrony danych osobowych oraz harmonizuje tę ochronę na terenie Unii Europejskiej. Podstawowe zasady RODO obejmują m.in. zasadę przejrzystości, ograniczenia celu przetwarzania, minimalizację danych oraz zapewnienie poufności. Wszystkie te aspekty mają szczególne znaczenie w kontekście przetwarzania danych rolniczych.

Kolejnym aktem prawodawczym, który odnosi się do wspomnianej problematyki jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego *know-how* i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem[22]. Dyrektywa ta przyznaje tajemnicy przedsiębiorstwa wartość równą patentom oraz innym formom własności intelektualnej, co podkreśla jej znaczenie w kontekście ochrony prawnej. Rolnik prowadzący działalność gospodarczą powinien mieć możliwość decydowania o zakresie udostępniania swoich danych w systemach tego rodzaju. Ochrona tych danych oraz możliwość realnego wpływu na decyzje dotyczące udostępnienia informacji są kluczowe dla poprawy sytuacji rolników względem przedsiębiorstw zajmujących się agregacją danych.

Istotne jest również opracowanie krajowych aktów prawnych regulujących problematykę *big data* zgodnie zarówno z unijnym rozporządzeniem, jak i rezolucją Parlamentu Europejskiego. Wprowadzenie odpowiednich przepisów na poziomie ustawodawczym mogłoby znacząco wzmocnić ochronę prywatności w kontekście zaawansowanych zbiorów danych. Szczególne znaczenie ma to w świetle trwających debat dotyczących wykorzystania danych do szkolenia systemów sztucznej inteligencji za pomocą metod uczenia maszynowego, co bezpośrednio wiąże się z funkcjonowaniem technologii *big data* i jej dalszym rozwojem.

---

[21] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L z 2016 r. nr 119, s. 1, ze zm.); dalej: RODO.

[22] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem (Dz.Urz. UE L z 2016 r. nr 157, s. 1).

7. Podsumowanie

Kwestia ochrony danych udostępnianych przez rolników stanowi istotne wyzwanie, wymagające odpowiednich mechanizmów zabezpieczających zarówno dane osobowe, jak i nieosobowe. Dostęp do tego rodzaju informacji powinien podlegać ścisłej kontroli, obejmującej możliwość weryfikacji podmiotów uprawnionych oraz zapewnienie rolnikom prawa do wycofania zgody na ich przetwarzanie. Ze względu na złożoność tego procesu producenci systemów opartych na technologii *big data* powinni projektować je z uwzględnieniem najwyższych standardów ochrony danych, gwarantując użytkownikom maksymalne bezpieczeństwo oraz transparentność w zakresie ich wykorzystywania.

Wzrost świadomości dotyczącej dynamicznego rozwoju technologicznego, zwłaszcza w sektorze rolnictwa, idzie w parze z rosnącym zrozumieniem zagrożeń wynikających z potencjalnego wycieku danych oraz ich wpływu na życie jednostek. W obliczu tych wyzwań konieczne staje się opracowanie precyzyjnych regulacji prawnych, które jednoznacznie określą zasady dostępu do danych rolniczych oraz mechanizmy ich ochrony. Wprowadzenie takich rozwiązań prawnych mogłoby zapewnić równowagę pomiędzy korzyściami płynącymi z wykorzystania technologii *big data* a koniecznością ochrony interesów rolników i innych podmiotów uczestniczących w tym ekosystemie.

Kluczowe jest zwrócenie uwagi na fakt, że dane rolnicze mogą być wykorzystywane zarówno w sposób korzystny, jak i stanowiący potencjalne zagrożenie. Brak odpowiednich zabezpieczeń może prowadzić do sytuacji, w której informacje te trafią w ręce nieuprawnionych podmiotów, co może mieć trudne do przewidzenia konsekwencje. W związku z tym niezbędne jest opracowanie jednoznacznych procedur ochrony danych rolniczych oraz zapewnienie rolnikom prawa do wycofania zgody na ich przetwarzanie. Jest to istotne nie tylko z perspektywy rolników, ale także innych osób, które mogą zostać włączone do systemów *big data* bez pełnej świadomości skutków takiego działania.

Obecnie zahamowanie rozwoju technologii *big data* wydaje się niemożliwe. Jej wpływ na różne sektory, w tym rolnictwo, jest ogromny, a oferowane możliwości znacząco usprawniają funkcjonowanie przedsiębiorstw i gospodarstw. Jednak kluczowe pozostaje zagwarantowanie prawa do ochrony prywatności na wyższym poziomie niż dotychczas. Wprowadzenie skuteczniejszych mechanizmów regulacyjnych pozwoli na rozwój systemów *big data* w sposób bardziej zgodny z potrzebami społecznymi, zapewniając równowagę między postępem technologicznym a ochroną praw jednostek.

Bibliografia

Akty prawne, uzasadnienia ustaw i komunikaty

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem (Dz.Urz. UE L z 2016 r. nr 157, s. 1).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie wpływu technologii dużych zbiorów danych na prawa podstawowe: prywatność, ochrona danych, niedyskryminacja, bezpieczeństwo i ściganie przestępstw (2016/2225(INI)) (OJ C, C/263, 25.07.2018, CELEX: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017IP0076)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L z 2016 r. nr 119, s. 1, ze zm.)

Monografie i prace zbiorowe

Hryckiewicz-Gontarczyk A., *Duże zbiory danych (big data) i rozwój technologii – szanse i zagrożenia dla gospodarki światowej*, (w:) M. Ciszewska-Mlinarič (red.), *Przyszłość jest dziś. Trendy kształtujące biznes, społeczeństwo i przywództwo*, Warszawa 2023

Kosior K., *Łańcuch wartości dużych zbiorów danych (big data) w rolnictwie – problemy i wyzwania regulacyjne*, „Studia BAS" 2020, nr 3

Lorencowicz E., *Cyfrowe rolnictwo – cyfrowe zarządzanie*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2018, nr XX (4)

Tabakow M., Korczak J., Franczyk B., *Big data – definicje, wyzwania i technologie informatyczne*, „Informatyka Ekonomiczna" 2014, nr 1(31)

Tylżanowski R., *Wpływ innowacji na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania" 2012, nr 25

Wieczorkowski J., *Big data a prywatność. Naruszenie prywatności w świecie wirtualnym – wyniki badań*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych" 2017, nr 45

Wieczorkowski J., *Metody big data w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego a problem prywatności*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych" 2017, nr 46

Wiewiórski W., *Rozdział I. Założenia wstępne dla zrównoważonego przetwarzania informacji ze źródeł publicznych w czasach big data*, (w:) T. Bąkowski (red.), *Jawność i jej ograniczenia, t. 12, Model regulacji*, Warszawa 2016

Zapała C., *Przetwarzanie informacji i danych osobowych w rolnictwie w ramach big data*, „Studia Iuridica" 2019, nr 78

Źródła internetowe

Chodorek M., Rosłonowska Z., *Normatywne aspekty badań naukowych opartych na wtórnym wykorzystaniu danych dotyczących zdrowia* https://ruj.uj.edu.pl/entities/publication/9eb7a2b9-d23c-4b38-a43f-21cc81288dae (dostęp: 26.05.2025 r.)

Parlament Europejski, *Big data: definicja*, *korzyści*, *wyzwania (infografika)*, https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20210211STO97614/big-data-definicja-korzysci-wyzwania-infografika (dostęp: 26.05.2025 r.)

Synowiec A., *Big Data w rolnictwie*, https://www.rolnikuj.pl/blog/big-data-w-rolnictwie (dostęp: 26.05.2025 r.)

Privacy Protection in Agriculture in the Context of Big Data

Abstract

The use of collected data in agriculture has been an integral part of this field for centuries. The collection and processing of land information is an activity regularly performed by farmers. In the agricultural industry, the processing of specific data occurs on a very large scale. However, there are risks associated with the processing of information itself. The main concern is the issues of invasion of privacy and unauthorised access to personal data by third parties, which becomes particularly relevant in the context of so-called Big Data. Farms generate huge amounts of data, covering a variety of categories such as agronomic, market or financial data. This information can be collected in a database into which the farmer enters data about his or her farm, such as land class, sowing, harvested crops and others. On the basis of this information, a system based on an extensive information database, which also includes data from other farms or weather stations, can predict the actions the farmer should take to achieve the best possible results. In the context of rapid technological development, the issue under discussion becomes an important one that needs to be analysed. These data still remain the personal or intellectual property of their creator and should be protected by law. Therefore, it is important to analyse this issue in the context of potential sources of protection for the data contained in such databases.

Keywords: Big Data, agriculture, agricultural law, privacy protection, privacy

Słowa kluczowe: *big data*, rolnictwo, prawo rolne, ochrona prywatności, prywatność

CZĘŚĆ 3.

BEZPIECZEŃSTWO I OCHRONA W PRAWIE ROLNYM

Robert Filipczak
Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni
e-mail: robert.a.filipczak@gmail.com
ORCID: 0009-0004-3815-562X

Ewolucja i znaczenie regulacji BHP w polskim rolnictwie: historia, kluczowe akty i ich wpływ na bezpieczeństwo w pracy z maszynami i urządzeniami rolniczymi

1. Wstęp

Bezpieczeństwo i higiena pracy (BHP) to dziedzina o szczególnym znaczeniu dla niezagrożonej pracy każdego pracownika, w tym pracownika przemysłu agrarnego. Celem ustanawiania regulacji BHP jest przede wszystkim minimalizowanie ryzyka wypadków i występowania urazów z powodu pewnych zaniechań lub niewłaściwego sposobu wykonywania zleconych obowiązków wśród osób pracujących w danym sektorze. Regulacje BHP stanowią fundament dla zharmonizowanej i bezpiecznej pracy w gospodarstwie. Przestrzeganie regulacji bezpieczeństwa i higieny pracy jest szczególnie istotne przy podejmowaniu zadań z zakresu sektora rolnego, gdzie użytkowanie narzędzi i maszyn rolniczych jest nieodłącznym elementem w funkcjonowaniu gospodarstwa rolnego.

Rys historyczny zmian z zakresu regulacji BHP odnoszących się do polskiego sektora rolnego jest fascynującym zagadnieniem, opowiadającym o adaptacji polskiego prawodawstwa pod względem zmieniających się potrzeb gospodarskich, nieustannie rozwijającej się technologii wykorzystywanej w rolnictwie oraz stale rosnącej samoświadomości rolnika dotyczącej zagrożeń jego bezpieczeństwa podczas wykonywanej przez niego pracy. Po II wojnie światowej polskie prawodawstwo znajdowało się w intensywnej fazie odbudowy, doświadczając szybkiego rozwoju w celu przywrócenia normalności w powojennym państwie. Od tego czasu ustawodawstwo przeszło znaczną ewolucję, dostosowując się do dynamicznego rozwoju sektora rolniczego.

W artykule podjęto się dogłębnego przeglądu oraz analizy zmian zawartych w regulacjach prawnych z zakresu przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy ustanawianych jako wytyczne dla bezpiecznego funkcjonowania gospodarstw rolnych. Prześledzenie tych zmian jako cel artykułu pozwoli na dokładniejszą oraz lepszą percepcję ewolucji podejścia do ochrony życia oraz zdrowia pracownika przemysłu rolnego w polskim prawodawstwie: od podstawowych przepisów początkowych, po szczegółowe regulacje uwzględniające użytkowanie najnowszych technologii i wyzwań zawodowych, dlatego w mojej ocenie już na wstępie należy postawić następującą tezę, której adekwatność w późniejszej treści mam zamiar potwierdzać: regulacyjne zmiany z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy w polskim sektorze rolnym od II wojny światowej aż do współczesności odzwierciedlają zarówno wybitną adaptację prawa do dynamicznie rozwijającego się rolnictwa, jak i zwiększone pojęcie i troskę o bezpieczeństwo rolników, wspierając zrównoważony rozwój, efektywność oraz minimalizując ryzyko wystąpienia wypadków przy pracy w gospodarstwie rolnym.

2. Rys historyczny i ewolucja regulacji prawnych BHP w polskim rolnictwie

Historycznie pierwszą w powojennej Polsce prawną regulacją zasad bezpieczeństwa i higieny pracy dla pracowników gospodarki rolnej było wydanie przez ówczesnych Ministrów Państwowych Gospodarstw Rolnych i Rolnictwa w 1956 r. rozporządzenia[1] kodyfikującego zasady BHP przy obsłudze ciągników rolniczych. Rozporządzenie to miało swoją podstawę prawną w dekrecie[2] z 1954 r., który przekazywał zadania dotyczące ochrony pracy i BHP związkowym inspektorom pracy oraz określał przejęcie zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, BHP oraz sprawowania inspekcji pracy przez związki zawodowe, a konkretniej umocowanie rozporządzenia było oparte na ust. 2 art. 3 dekretu z dnia 10 listopada 1954 r., w którego treści zawarto, że w kompetencji inspekcji pracy jest między innymi nadzór warsztatów.

Dla prawidłowego wykonywania funkcji nadzorczej przez inspekcję pracy niezbędne było uregulowanie między innymi kwestii dotyczących

[1] Rozporządzenie Ministrów Państwowych Gospodarstw Rolnych i Rolnictwa z dnia 24 października 1956 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze ciągników rolniczych (Dz.U. nr 51, poz. 228); dalej: rozporządzenie z dnia 24 października 1956 r.

[2] Dekret z dnia 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy (tekst jedn. Dz.U. z 1968 r. nr 8, poz. 47 ze zm.); dalej: dekret z dnia 10 listopada 1954 r.

bezpieczeństwa w obsłudze różnego rodzaju sprzętu i higienie w pracy z tym związanej, w kontekście nie tylko użytkowania sprzętu rolniczego, lecz także korzystania z wszelkiego rodzaju maszyn przez pracowników z różnego rodzaju dziedzin gospodarki. W artykule ograniczam się wyłącznie do analizy regulacji bezpieczeństwa związanego z obsługą maszyn użytkowanych w przemyśle rolniczym, więc świadomie nie pochylam się nad wcześniej wspominanymi „różnymi dziedzinami gospodarki", które wtedy również wymagały kodyfikacji, wyjaśnienia pewnych kwestii i określenia wielu pojęć. Faktem jest, że po II wojnie światowej polskie prawodawstwo funkcjonowało w sposób dość ułomny i tamtejszy rząd stale pracował nad tworzeniem nowych regulacji i uwydatnianiem funkcjonującego ówcześnie systemu prawnego.

Wracając jednak do podstawy prezentowanej tu myśli, uważam, że wejście w życie rozporządzenia z dnia 24 października 1956 r. stanowiło przełom w BHP dla pracy w gospodarstwie rolnym, w szczególności przyczyniło się do podniesienia świadomości pracodawcy i pracownika rolnego w zakresie poprawnego użytkowania ciągnika rolniczego. Co więc zawierało owo rozporządzenie? W swojej istocie wprowadziło przepisy, które w sposób kompleksowy objęły różne aspekty oraz standardy bezpieczeństwa obsługi ciągnika rolniczego. Poczynając od wymogów kwalifikacyjnych kierowców, przez ustandaryzowanie wymogów technicznych dla urządzeń, po ustalenie zasad bezpiecznej konserwacji oraz użytkowania ciągników. Niewątpliwie kluczową kwestią dla bezpieczeństwa, nie tylko w ruchu drogowym, było ustanowienie wymogu odpowiedniego przeszkolenia oraz posiadania uprawnień przez kierowcę ciągnika. Zapis ten w mojej opinii niwelował problem niekompetentnego personelu, co przekładało się na jakość użytkowania ciągników oraz w znaczny sposób zmniejszało ryzyko wystąpienia wypadków spowodowanych przez niewykwalifikowany personel.

Dodatkowo, ten sam artykuł, który nakładał na użytkownika ciągnika obowiązek posiadania odpowiednich kwalifikacji, wskazywał, że kobieta mogła być dopuszczona do użytkowania ciągnika rolniczego jedynie na podstawie zezwolenia lekarza[3]. Brnąc w głąb rozporządzenia z dnia 24 października 1956 r., porusza się zakres bezpieczeństwa technicznego, przepisy szczegółowe aktu nakładały obowiązek osłonięcia części pędnych ciągnika, jak również maszyn napędzanych przez ciągnik w miejscach, które są dostępne dla użytkownika. Wprowadzono też obowiązek posiadania sprawnego układu hamulcowego, elastycznych siedzeń z oparciem oraz osłonami bocznymi, jak również obowiązek wyposażenia ciągnika w przepisowe oświetlenie, sygnalizacje dźwiękową, czy obowiązek zaopatrzenia ciągnika w sprzęt

[3] Zob. § 2 rozporządzenia z dnia 24 października 1956 r.

gaśniczy, co dodatkowo zwiększało poziom bezpieczeństwa. Rozporządzenie z dnia 24 października 1956 r. precyzowało także stan techniczny ciągników oraz ich kontrolę, nakładając wymóg regularnej kontroli układów hamulcowych, układów kierowniczych, sprzęgieł oraz urządzeń iskrochronnych. Określono również zasady postępowania w przypadku spostrzeżenia usterek oraz konieczność informowania o usterkach kolejnych operatorów danego ciągnika. Uregulowano także kwestię napełniania ciągników paliwem oraz jego przechowywania. Jasne wskazanie zasad dotyczących tankowania i obcowania z paliwem było bardzo znaczące dla profilaktyki wypadków związanych z niewłaściwym używaniem oraz przechowywaniem paliwa. Wprowadzenie rygorystycznych norm dotyczących palenia tytoniu, spożycia alkoholu oraz zachowania podczas napełniania ciągników paliwem miało na celu zapobieganie pożarom i wybuchom. W treści aktu poruszono też kwestie osobistego bezpieczeństwa pracowników gospodarskich w postaci wskazania na obowiązek posiadania elementów ochrony osobistej, takich jak odpowiednia odzież i okulary ochronne. Uwzględniono również odpowiednie procedury związane z koordynacją zespołową w gospodarstwie, tj. o konieczności sygnalizowania uruchomienia i zatrzymania maszyn w trakcie pracy zespołowej, zakazano jazdy na zaczepach, dyszlach oraz maszynach sprzężonych z ciągnikiem. Zabroniono też wskakiwania i zeskakiwania z ciągnika w ruchu.

Podsumowując, rozporządzenie z dnia 24 października 1956 r. było podstawą bezpieczeństwa pracy w sektorze rolnym, bez wątpienia można określić je mianem kamienia milowego dla rolniczych regulacji BHP. Przedmiotowe innowacyjne rozporządzenie wprowadziło szczegółowe regulacje, które dotychczas w obrocie prawnym nawet nie istniały. Dzięki temu bezpieczeństwo oraz świadomość zagrożeń wynikających z niestosowania się do wskazanych przepisów wzrosła w znacznym stopniu. Wprowadzenie tego rozporządzenia nie tylko było znaczącym osiągnięciem prawnym, lecz także osiągnięciem cywilizacyjnym mającym znaczący wpływ dla bezpiecznej pracy w gospodarstwie rolnym.

Trzy lata później od wejścia w życie rozporządzenia z dnia 24 października 1956 r. Minister Rolnictwa wydał rozporządzenie z dnia 20 lipca 1959 r.[4] kodyfikujące zasady BHP przy obsłudze maszyn i narzędzi rolniczych. Rozporządzenie to było umocowane na tej samej podstawie prawnej co wyżej opisywane rozporządzenie z dnia 24 października 1956 r., tj. na podstawie przytaczanego wcześniej dekretu z dnia 10 listopada 1954 r. Rozporządzenie

[4] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 20 lipca 1959 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze maszyn i narzędzi rolniczych (Dz.U. nr 48, poz. 293); dalej: rozporządzenie z dnia 20 lipca 1959 r.

z dnia 20 lipca 1959 r. funkcjonowało równolegle w odniesieniu do rozporządzenia z dnia 24 października 1956 r. Te dwa osobne akty łącznie opisywały zasady BHP przy obsłudze maszyn i narzędzi rolniczych oraz ciągników, co w połączeniu dawało komplet regulacji bezpieczeństwa dla pracy w gospodarstwie rolnym. Rozporządzenie z dnia 20 lipca 1959 r. również było rewolucyjnym krokiem w kierunku rozwoju przepisów bezpieczeństwa dla branży rolniczej. Wprowadzono wtedy wiele nowatorskich przepisów mających na celu ochronę zdrowia i życia rolników. Trzeba przyznać, że przed wprowadzeniem owego aktu prawnego regulacje BHP w branży rolniczej były znacząco fragmentaryczne. W nowym rozporządzeniu były kompleksowo uregulowane kwestie związane z obsługą i użytkowaniem maszyn, narzędzi i urządzeń rolniczych.

Przepisy rozporządzenia z dnia 20 lipca 1959 r. określały między innymi obowiązek odpowiedniego osłonięcia części napędowych maszyn, np.: koła zębate, łańcuchy pędne, koła pasowe czy przeguby. Wprowadzono także wymóg zabezpieczenia wałków przekazu mocy na całej długości. Jeśli chodzi o kwalifikacje pracowników rolnych do obsługi maszyn użytkowanych w gospodarstwie, to ustalono, że bezpośrednią obsługę maszyn rolniczych mogli wykonywać wyłącznie pracownicy zapoznani i odpowiednio przeszkoleni z zakresu ich funkcjonowania oraz aktualnie obowiązujących przepisów BHP, aby uniknąć wypadków na skutek niewłaściwej obsługi maszyn lub nieznajomości aktualnych przepisów BHP wynikłych z braku odpowiedniego przeszkolenia ich operatora, co moim zdaniem było kluczową regulacją dla bezpiecznego użytkowania maszyn, ponieważ sukces w prawidłowej obsłudze urządzenia ma swoje korzenie już w przeszkoleniu i przygotowaniu operatora do pracy z urządzeniem.

Oprócz wymogu odpowiedniego przeszkolenia pracowników z zakresu obsługi maszyn ustawodawca nałożył obowiązek sprawdzania prawidłowości funkcjonowania użytkowanego urządzenia przed każdym uruchomieniem oraz wymóg informowania swojego następcy o dostrzeżonych usterkach. W rozporządzeniu z dnia 20 lipca 1959 r. skodyfikowano też procedury awaryjne, takie jak obowiązkowe natychmiastowe zatrzymanie maszyny w przypadku dostrzeżenia usterki lub jakiegokolwiek urządzenia, co zapobiegało możliwym niebezpiecznym skutkom pracy uszkodzonego urządzenia, czy w przypadku pracy zespołowej, uruchamianie lub zatrzymywanie pracy maszyny rolniczej musiało być poprzedzone uzgodnionym wcześniej sygnałem, tak aby praca grupowa przebiegała w jak największej możliwej harmonii i bez wynikłych nieporozumień. Zapewniało to zdecydowanie lepszą koordynację i komunikację. W treści rozporządzenia z dnia 20 lipca 1959 r. zabroniono wykonywania wszelkich napraw w maszynach napędzanych przez konie, jeżeli konie nie zostały uprzednio wyprzęgnięte.

Analogiczna zasada dotyczyła maszyn o innym źródle napędu, tj. należało wyłączyć napęd przed dokonywaniem jakichkolwiek napraw, co również istotnie minimalizowało ryzyko wystąpienia jakichkolwiek wypadków.

Ponadto rozporządzenie z dnia 20 lipca 1959 r. określało obowiązek noszenia odpowiedniej odzieży ochronnej przez pracowników sektora rolnego, zabroniono pracy w odzieży obdartej lub mającej zwisające elementy. Nałożono również obowiązek wyposażenia maszyn w sprzęt przeciwpożarowy, co zmniejszało ryzyko zagrożenia pożarowego w gospodarstwie.

Można śmiało stwierdzić, że przepisy rozporządzeń z dnia 24 października 1956 r. i z dnia 20 lipca 1959 r. były czymś rewolucyjnym dla ówczesnego rolnictwa z racji tego, że wprowadzały szczegółowe i systematyczne normy BHP, które wcześniej były niesprecyzowane lub w żaden sposób nie funkcjonowały w ustawodawstwie.

Przepisy rozporządzenia z dnia 20 lipca 1959 r. były w dużym zakresie analogiczne do przepisów rozporządzenia z dnia 24 października 1956 r., z tym że odnosiły się do maszyn i narzędzi rolniczych, a nie do ciągników, dlatego oba zostały uchylone wraz z wejściem w życie rozporządzenia z dnia 5 lipca 1979 r. w sprawie BHP przy eksploatacji ciągników i maszyn rolniczych[5], czyli tak naprawdę dwa osobne uprzednio funkcjonujące rozporządzenia zostały zawarte w jednym, dostosowanym do nowocześniejszych potrzeb rolnictwa. Połączenie dwóch odrębnych rozporządzeń dotyczących ciągników, maszyn i narzędzi rolniczych w jedno moim zdaniem było świetną decyzją, ponieważ ważne regulacje dotyczące bezpieczeństwa w pracy rolnej można było znaleźć w jednym akcie prawnym, co z pewnością ułatwiało zaznajomienie się z nimi. Połączenie dwóch aktów w jeden w pewien sposób zapobiegało zjawisku obowiązywania nadmiernej ilości aktów w obrocie prawnym.

Z racji już prężnego rozwoju polskiego prawodawstwa rozporządzenie z dnia 5 lipca 1979 r. było prawnie umocowane na wydanym pięć lat wcześniej Kodeksie pracy[6]. Rozporządzenie to, oprócz połączenia tytularnych dla swoich poprzedników kwestii, wprowadzało również wiele nowości, które chciałbym poniżej krótko opisać. W treści przytaczanego aktu, tak jak w przypadku uchylanych rozporządzeń, kładzie się również szczególny nacisk na obowiązek przeszkolenia pracowników w dziedzinie BHP oraz w zakresie obsługi poszczególnych maszyn. Rozporządzanie z dnia 5 lipca

[5] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 5 lipca 1979 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy eksploatacji ciągników i maszyn rolniczych (Dz.U. nr 16, poz. 104); dalej: rozporządzanie z dnia 5 lipca 1979 r.

[6] Art. 208 § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 277); dalej: k.p.

1979 r. określa wymóg posiadania uprawnień specjalnych przez użytkownika maszyny, jeżeli są one wymagane. Pracownicy sektora rolnego są również zobowiązani do używania odpowiedniej odzieży i sprzętu ochronnego podczas wykonywania obowiązków związanych z wykonywaniem pracy, zgodnie z normami przydziału. Szczegółowo uregulowane zostały także normy dotyczące bezpiecznego używania maszyn rolniczych, takie jak: dokładne sprawdzenie maszyny pod kątem prawidłowego działania i stanu osłon zabezpieczających, dokonywanie wszelkich napraw, regulacji czy konserwacji wyłącznie przy wyłączonych silnikach oraz podczas postoju, a napraw elektrycznych powinna dopuszczać się jedynie osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje w tym zakresie. W przypadku eksploatacji ciągników nałożono konieczność wyposażenia maszyny w gaśnicę proszkową o masie co najmniej 2 kg oraz zakaz przebywania innych osób niż kierowca w kabinie ciągnika, o ile wyposażenie ciągnika zawiera dodatkowe siedzenia, będące w zgodzie z dokumentacją maszyny. Zabroniono również wykorzystywania ciągników kołowych na ponad dwunastostopniowych pochyłościach, a ciągników gąsienicowych na pochyłościach o wartości czternastu stopni, jak również jazdy po pochyłościach przy wyłączonym silniku lub biegu, odchodzenia kierowcy od maszyny w trakcie pracy silnika, jego eksploatacji w miejscach, gdzie znajdują się łatwopalne pyły, pary albo gazy czy uruchamiania silnika ciągnika w zamkniętych pomieszczeniach, które nie mają odpowiednich urządzeń odprowadzających spaliny.

W rozporządzeniu z dnia 5 lipca 1979 r. określono również regulacje dla innych maszyn kluczowych dla sektora rolnego, takich jak kombajny, dla których wskazano obowiązek posiadania w wyposażeniu gaśnicy wodno-pianowej o masie co najmniej 2 kg oraz zakazano pracy na pochyłościach przekraczających 10 stopni, jak również dokonywania omłotów w pomieszczeniach gospodarskich. Młocarniom nałożono obowiązek posiadania trwałych osłon chroniących przed odpryskami ziarna. Opisane zostały także maszyny żniwne, maszyny do zbioru i sadzenia roślin okopowych oraz do siewu ziarna, maszyny do czyszczenia ziarna, maszyny do nawożenia gleby, maszyny do prasowania słomy i siana oraz do przygotowywania pasz.

Powyższe rozporządzenie skutecznie funkcjonowało przez dziewiętnaście lat od wejścia w życie, aż proporcjonalnie do stałego rozwoju sektora rolnego, zarówno w Polsce, jak i na świecie, zostało wyparte przez uchylające je rozporządzenie[7] Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

[7] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 12 stycznia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze ciągników, maszyn, narzędzi i urządzeń technicznych stosowanych w rolnictwie (Dz.U. nr 12, poz. 51); dalej: rozporządzenie z dnia 12 stycznia 1998 r.

z dnia 12 stycznia 1998 r. dotyczące zasad BHP w eksploatacji ciągników, maszyn, narzędzi i urządzeń technicznych stosowanych w rolnictwie, które podobnie do poprzedniego swoje umocowanie miało w Kodeksie pracy, jednak na podstawie innego artykułu[8]. Przyjęte rozporządzenie było znacząco dostosowane do nowych standardów i trendów w gospodarstwie rolnym, takich jak import sprzętu rolniczego zza granicy Rzeczypospolitej Polskiej, ustawodawca wyszedł temu naprzeciw, określając wymóg, aby importowany sprzęt posiadał instrukcję obsługi w języku polskim w celu zapewniania szerszej możliwości zrozumienia zasad obsługi maszyny. Podtrzymano też obowiązek posiadania odpowiednich kwalifikacji przez użytkowników maszyn, by w ten sposób ograniczyć wypadki wynikające z użytkowania tego sprzętu przez osoby niewykwalifikowane. Został utrzymany w mocy zarówno obowiązek osłaniania zespołów, części ruchomych, jak i unieruchomienie maszyny przy dokonywaniu napraw. Ze względu na znacznie rozszerzony katalog maszyn rolniczych, które użytkowano w tamtym momencie w przemyśle rolniczym, nie wskazuje się szczegółowo w rozdziałach na konkretny rodzaj maszyn, tzn. np. ciągniki rolnicze, tylko określa się te maszyny mianem samojezdnego sprzętu rolniczego. Rozdział drugi rozporządzenia z dnia 12 stycznia 1998 r. wskazuje właśnie na samojezdny sprzęt rolniczy, jak również określa zasady użytkowania sprzętu melioracyjnego. Reguluje się też przebywanie w kabinie operatora sprzętu wyłącznie osoby obsługującej ten sprzęt oraz obowiązek sprawdzenia poszczególnych układów, instalacji i zespołów danej maszyny przed jej uruchomieniem. Uwzględniono koparki mechaniczne jako maszynę używaną w gospodarstwie i nałożono obowiązek wyposażenia jej w kabinę z zamontowaną instalacją grzewczą i oświetleniową. Dla samojezdnego sprzętu rolniczego i melioracyjnego określono także zasady bezpiecznego zaczepiania i rozłączania elementów holowniczych oraz zakazy dotyczące uruchamiania sprzętu w zamkniętych pomieszczeniach. W kolejnych rozdziałach kodyfikowano zasady pracy z maszynami i narzędziami rolniczymi stosowanymi do produkcji roślinnej, maszynami i urządzeniami technicznymi stosowanymi do mechanizacji produkcji zwierzęcej, maszynami i urządzeniami technicznymi do przemieszczania i transportu płodów rolnych, stacjonarnymi silnikami spalinowymi oraz sprzętem rolniczym wyposażonym w silniki elektryczne oraz ustanowiono przepisy higienicznosanitarne.

[8] Art. 237^{15} § 2 k.p.

3. Obecny stan prawny

Od 7 marca 2024 r. obowiązuje nowe rozporządzenie[9] Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które zastąpiło wyżej opisywane rozporządzenie z dnia 12 stycznia 1998 r., o tym samym tytule, które obowiązywało przez dwadzieścia sześć lat. Niepodważalny jest fakt, że rolnictwo na świecie ogromnie się rozwinęło przez ten czas, przede wszystkim zautomatyzowało się w znaczny sposób, więc dostosowanie przepisów do aktualnych wyzwań gospodarczych było czynnością nieuniknioną. Najważniejsze zasady, które są zawarte w nowo obowiązującym rozporządzeniu, to odpowiednie przeszkolenie pracownika z zakresu BHP przed przystąpieniem do obowiązków pracowniczych oraz doprecyzowanie zasad przebywania osób na pomostach technologicznych sprzętu rolniczego, gdzie przed uruchomieniem samojezdnych maszyn rolniczych należy sprawdzić ich stan. Zakazano przegarniania nawozu w skrzyni rozsiewacza oraz rozsiewania nawozu w momencie, kiedy są obecne inne osoby w strefie pracy maszyny. Wprowadzono zasady bezpieczeństwa i higieny pracy przy użytkowaniu owijarek do bel, opryskiwaczy zaprawiarek i robotów udojowych. Utrzymano funkcjonujący już wcześniej obowiązek używania sprzętu rolniczego wyłącznie przez osoby przeszkolone, a jeśli wymagane są odpowiednie kwalifikacje, to ich posiadanie. Osłona ruchomych części i wyposażanie sprzętu w instrukcje obsługi w języku polskim również dalej funkcjonuje. Zakazano wchodzenia i schodzenia z ruchomych maszyn oraz sprawdzania poziomu cieczy w momencie, gdy silnik wystarczająco nie wystygł. Nałożono także prace ograniczenia na użytkowanie sprzętu rolnego na terenie o dużym nachyleniu bez odpowiednich zabezpieczeń. Dodatkowo treść rozporządzenia z dnia 14 lutego 2024 r. określa zasady bezpieczeństwa i higieny pracy przy wykonywaniu prac melioracyjnych, na gruntach podmokłych, przy produkcji zwierzęcej, roślinnej czy obsłudze maszyn, urządzeń rolniczych takich jak agregaty uprawowe czy rozsiewacze nawozów.

Postęp technologiczny w rolnictwie został w znaczny sposób uwzględniony w treści obecnie obowiązującego rozporządzenia z dnia 14 lutego 2024 r. Wprowadzono wiele bardziej precyzyjnych i nowoczesnych zasad BHP, ujmujących zautomatyzowaną pracę gospodarską, co jest niezbędne dla współczesnych wyzwań legislacyjnych w prawie rolnym.

[9] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2024 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze ciągników, maszyn, narzędzi i urządzeń technicznych stosowanych w rolnictwie (Dz.U. z 2024 r. poz. 228); dalej: rozporządzenie z dnia 14 lutego 2024 r.

4. Podsumowanie

Analiza regulacyjnych zmian prawnych z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy w polskim sektorze rolnym od końca II wojny światowej do chwili obecnej ujawnia ich imponującą zdolność dostosowywania się do stale rozwijającego się przemysłu gospodarskiego i rosnącej dbałości o bezpieczeństwo pracowników. Poczynając od pionierskich aktów prawnych z lat 50., przez kompleksowe regulacje z lat 90., po ostatnie zmiany, w odpowiedzi na nowe wyzwania technologiczne i zawodowe prawo konsekwentnie się rozwijało. Każdorazowo nowelizowane przepisy wprowadzały nowe standardy dla bezpieczeństwa w pracy, wspierając zrównoważony rozwój w gospodarstwach rolnych, minimalizując ryzyko wypadków i zwiększając świadomość ich wystąpienia względem niestosowania się do obowiązujących regulacji. Wprowadzenie jednolitych norm dla ciągników maszyn i narzędzi rolniczych z późniejszymi aktualizacjami stanowiło istotny krok ku uproszczeniu i harmonizacji obowiązujących przepisów, co skutkowało poprawą bezpieczeństwa i jakości pracy w polskim gospodarstwie rolnym. Dalekosiężny rozwój regulacji BHP w polskim rolnictwie świadczy nie tylko o świetnej adaptacyjności do zmieniających się warunków oraz technologii, lecz także o gruntownym zrozumieniu potrzeb ochrony życia i zdrowia w sektorze rolnym, który jest fundamentalny dla gospodarki państwa polskiego.

Bibliografia

Akty prawne

Dekret z dnia 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy (tekst jedn. Dz.U. z 1968 r. nr 8, poz. 47 ze zm.)

Rozporządzenie Ministrów Państwowych Gospodarstw Rolnych i Rolnictwa z dnia 24 października 1956 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze ciągników rolniczych (Dz.U. nr 51, poz. 228)

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 20 lipca 1959 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze maszyn i narzędzi rolniczych (Dz.U. nr 48, poz. 293)

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 5 lipca 1979 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy eksploatacji ciągników i maszyn rolniczych (Dz.U. nr 16, poz. 104)

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 12 stycznia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze ciągników, maszyn, narzędzi i urządzeń technicznych stosowanych w rolnictwie (Dz.U. nr 12, poz. 51)

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2024 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze ciągników, maszyn, narzędzi i urządzeń technicznych stosowanych w rolnictwie (Dz.U. z 2024 r. poz. 228)

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 277)

Evolution and Significance of OHS Regulations in Polish Agriculture: History, Key Acts, and Their Impact on Safety in Working With Agricultural Machinery and Equipment

Abstract

The article undertakes a comprehensive analysis of the evolving legal regulations concerning Occupational Health and Safety (OHS) in Poland's agricultural sector, spanning from the post-World War II era to the present. It examines the progressive changes in these regulations and their effects on working conditions and the safety of farmers. The article explores crucial aspects such as adapting regulations to meet the sector's evolving needs and the continuous enhancement and advancement of technologies used in agriculture. Additionally, it scrutinizes improper practices in the operation of agricultural machinery and equipment, within the context of the recent amendment to the Regulation by the Minister of Agriculture and Rural Development dated February 14, 2024. The primary focus is on assessing how OHS regulations contribute to improving workplace safety within the agricultural industry and mitigating risks associated with the use of agricultural machinery and equipment.

Keywords: Occupational Health and Safety, OHS in agriculture, legal regulations, Polish labor law, history of OHS, agricultural machinery, safety standards, vocational education, technical regulations, worker training, health protection policy

Słowa kluczowe: Bezpieczeństwo i Higiena Pracy, BHP w rolnictwie, regulacje prawne, polskie prawo pracy, historia BHP, maszyny rolnicze, standardy bezpieczeństwa, edukacja zawodowa, przepisy techniczne, szkolenie pracowników, polityka ochrony zdrowia

Maria Januszczyk

Uniwersytet Warszawski
Stowarzyszenie Prawnicy na Rzecz Zwierząt
e-mail: m.januszczyk@uw.edu.pl
ORCID: 0000-0001-8509-3418

Emilia Kudasik-Gil

Uniwersytet SWPS
Stowarzyszenie Prawnicy na Rzecz Zwierząt
e-mail: ekudasik-gil@swps.edu.pl
ORCID: 0000-0001-5935-5904

Humanitarna ochrona zwierząt gospodarskich w praktyce orzeczniczej – wybrane problemy

1. Wstęp

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[1] przewiduje, że każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania (art. 5 u.o.z.), zabrania znęcania się nad zwierzętami kręgowymi (art. 6 ust. 1a u.o.z. w zw. z art. 2 ust. 1 u.o.z.) i wskazuje, że każdemu zwierzęciu człowiek jest winien poszanowanie, ochronę i opiekę (art. 1 ust. 1 u.o.z.). Jej przepisy mają zatem bezpośrednie zastosowanie także do zwierząt gospodarskich. Ustawodawca, wprowadzając definicję legalną zwierząt gospodarskich w art. 4 pkt 18 u.o.z., posłużył się odesłaniem do przepisów zawartych w ustawie z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich[2]. Zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. a i b u.o.h.r.z.g. zwierzętami gospodarskimi są zwierzęta gatunków bydła (*Bos taurus*, *Bos indicus* i *Bubalus bubalis*), gatunku świni (*Sus scrofa*), gatunku owcy (*Ovis aries*), gatunku kozy (*Capra hircus*),

[1] Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.; dalej: u.o.z.
[2] Dz.U. z 2021 r. poz. 36; dalej: u.o.h.r.z.g.

gatunków z rodziny koniowatych (*Equus caballus* i *Equus asinus*), jak również gatunków zaliczanych do jeleniowatych, drobiu i zwierząt futerkowych[3] oraz gatunków alpaka (*Vicugna pacos*), jedwabnik morwowy (*Bombyx mori*) i pszczoła miodna (*Apis mellifera*).

Humanitarna ochrona zwierząt gospodarskich w początkowych latach obowiązywania ustawy o ochronie zwierząt była jednak w praktyce orzeczniczej traktowana drugorzędnie. Jeszcze w latach 2012–2014 jedynie 12,3% spraw dotyczących znęcania się nad zwierzętami trafiających na wokandy sądowe dotyczyło zwierząt gospodarskich[4]. W ostatnich latach świadomość społeczeństwa w zakresie ochrony zwierząt, w tym ochrony zwierząt gospodarskich, sukcesywnie wzrasta. W jednym z postanowień Sąd Najwyższy zaznaczył, że: „stosunek do zwierząt jest miarą ucywilizowania społeczeństwa. Zasadnie kierunek ten zdaje się współcześnie dominować w orzecznictwie sądowym, gdzie za ciężkie przestępstwa wymierzone przeciwko prawom zwierząt coraz częściej orzekane są kary o charakterze izolacyjnym"[5]. Przełomowym wyrokiem w zakresie dostrzeżenia zmiany społecznej był również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2016 r., w którym sąd podkreślił, że „w ostatnich latach doszło do radykalnego przewartościowania w stosunkach człowieka do zwierząt, które przeciwstawiono rzeczy i uznano ich przynależność do świata istot żyjących oraz zdolnych do odczuwania cierpienia, a człowieka zobowiązano do poszanowania zwierząt, ich ochrony i zagwarantowania opieki"[6].

Nadal jednak na wokandę częściej trafiają sprawy znęcania się nad zwierzętami domowymi, stąd tak ważne jest zwrócenie szczególnej uwagi na te z rozstrzygnięć sądów powszechnych i administracyjnych, które kształtują pozytywną dla zwierząt gospodarskich linię orzeczniczą. Celem niniejszego rozdziału jest analiza oraz upowszechnienie praktyki sądowej zrównującej niejako – w myśl celów i dyrektyw interpretacyjnych ustawy o ochronie zwierząt – ochronę karną i administracyjną zwierząt gospodarskich i pozostałych grup zwierząt kręgowych. W treści publikacji znalazła się również analiza poselskiego projektu ustawy z dnia 15 lutego 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach mających na celu poprawę nadzoru nad zdrowiem i ochroną zwierząt w zakresie, w jakim projektowane zmiany dotyczą administracyjnego czasowego odbioru zwierząt gospodarskich.

---

[3] Zdefiniowanych kolejno w art. 2 pkt 2–4 u.o.h.r.z.g.

[4] D. Karaś, *Jak Polacy znęcają się nad zwierzętami? Raport z monitoringu sądów, prokuratur i Policji*, Kraków–Wrocław 2016, s. 37, https://czarnaowca.org/wp-content/uploads/2016/03/CzarnaOwca-NMP-RAPORT-1.pdf (dostęp: 27.05.2025 r.).

[5] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2022 r., I KK 185/22, LEX nr 3398796.

[6] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2016 r., II KK 281/16, LEX nr 2237277.

2. Przestępstwo znęcania się i przestępstwo zabicia zwierzęcia gospodarskiego

Zgodnie z art. 5 w zw. z art. 4 pkt 2 u.o.z. każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania przez człowieka. Ustawodawca rozumie przez to traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia oraz zapewniające mu opiekę i ochronę. Potrzeby w tym kontekście należy identyfikować w zależności od cech gatunkowych, jak również indywidualnych (m.in. rasy, płci, wieku, stanu zdrowia) każdego zwierzęcia. Nie pozostawia wątpliwości fakt, że dyspozycją wskazanej normy objęte są również zwierzęta, które ustawodawca zakwalifikował jako zwierzęta gospodarskie.

Zwierzętom gospodarskim ustawodawca poświęcił rozdział 3 ustawy o ochronie zwierząt, niejako ponownie wskazując w art. 12 ust. 1 i 2, że każdy, kto utrzymuje zwierzęta gospodarskie, jest obowiązany do zapewnienia im opieki i właściwych warunków bytowania oraz że warunki chowu lub hodowli zwierząt nie mogą powodować urazów i uszkodzeń ciała lub innych cierpień. Naruszenie wskazanych przepisów jest wykroczeniem, jednak w omawianym kontekście należy również mieć na uwadze treść art. 6 ust. 2 pkt 10 u.o.z., który utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania, w tym utrzymywanie ich w stanie rażącego zaniedbania lub niechlujstwa, bądź w pomieszczeniach albo klatkach uniemożliwiających im zachowanie naturalnej pozycji kwalifikuje jako przestępstwo znęcania się nad zwierzęciem.

Na podstawie art. 12 ust. 7 i 8 u.o.z. wydane zostały dwa akty wykonawcze określające wymogi postępowania oraz minimalne warunki utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich, tj. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej[7] oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej[8]. Z punktu widzenia dalszych rozważań, warto w tym miejscu przytoczyć kilka przepisów drugiego ze wskazanych rozporządzeń, regulującego m.in. minimalne warunki utrzymywania koni. Zgodnie z jego treścią zwierzęta te należy utrzymywać w warunkach nieszkodliwych dla ich zdrowia, niepowodujących urazów, uszkodzeń ciała lub

[7] Dz.U. nr 56, poz. 344 ze zm.

[8] Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1966; dalej: rozporządzenie z dnia 28 czerwca 2010 r.

cierpień oraz zapewniających im swobodę ruchu, a w szczególności możliwość kładzenia się, wstawania oraz leżenia. Zgodnie z § 8 ust. 2 oraz § 9 ust. 1 przedmiotowego rozporządzenia konie poi się wodą co najmniej trzy razy dziennie oraz karmi się co najmniej dwa razy dziennie paszą dostosowaną do ich gatunku, wieku, masy ciała i stanu fizjologicznego. Chore lub ranne zwierzęta należy niezwłocznie otoczyć opieką weterynaryjną.

W wyroku z dnia 9 listopada 2022 r. Sąd Rejonowy w Przysusze uznał oskarżonego za winnego przestępstwa znęcania się ze szczególnym okrucieństwem nad kucem przez utrzymywanie zwierzęcia co najmniej przez rok w niewłaściwych warunkach bytowania uniemożliwiających zachowanie naturalnej pozycji oraz ograniczenie dostępu do odpowiedniej paszy i zaniechanie pielęgnacji kopyt, co doprowadziło do zdeformowania przednich kończyn zwierzęcia uniemożliwiającego mu poruszanie się. Wobec oskarżonego orzeczono karę 10 miesięcy pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres 3 lat próby, grzywnę, zakaz posiadania wszelkich zwierząt oraz zakaz prowadzenia działalności związanej z hodowlą wszelkich zwierząt na okres 3 lat, a także nawiązkę w wysokości 3000 złotych na rzecz działającej lokalnie organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt[9].

Wyroki skazujące zapadają również za czyny polegające na zabiciu zwierząt, czyli na podstawie art. 35 ust. 1 u.o.z. W jednej ze spraw rozpatrywanych przez Sąd Rejonowy w Legnicy[10] skazano oskarżonego na karę 2 lat ograniczenia wolności, zobowiązując go w tym czasie do wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne w wymiarze 30 godzin w stosunku miesięcznym za przestępstwo zabicia ze szczególnym okrucieństwem przez zagłodzenie co najmniej 2000 kur i kogutów w wyniku umyślnego zaniechania dostarczenia im pokarmu przez okres wykraczający poza potrzeby właściwe dla tego gatunku, jednocześnie orzekając wobec oskarżonego środek karny zakazu posiadania drobiu hodowlanego na okres 4 lat[11]. Wysokość dolegliwości karnej pozostaje w tym przypadku dyskusyjna, zwłaszcza że w uzasadnieniu wyroku pierwszoinstancyjnego podkreślono, iż przestępcze działanie oskarżonego było „skrajnie nieodpowiedzialne oraz tragiczne w skutkach”[12].

[9] Wyrok Sądu Rejonowego w Przysusze z dnia 9 listopada 2022 r., II K 355/21, niepubl.

[10] Wyrok Sądu Rejonowego w Legnicy z dnia 29 grudnia 2020 r., II 821/19, niepubl.

[11] Wyrok został zmieniony przez Sąd Okręgowy w Legnicy wyrokiem z dnia 17 czerwca 2021 r. (IV Ka 270/21, niepubl.) w ten sposób, że orzeczoną karę ograniczenia wolności złagodzono do 1 roku i 3 miesięcy, określając miesięczny wymiar kontrolowanej pracy na cele społeczne na 24 godziny miesięcznie. W pozostałym zakresie wyrok utrzymano w mocy.

[12] Wyrok Sądu Rejonowego w Legnicy z dnia 29 grudnia 2020 r., II 821/19, niepubl.

3. Znęcanie się nad zwierzętami hodowanymi na futra w orzecznictwie sądów karnych

Zwierzętami gospodarskimi są również zwierzęta futerkowe, w tym lis pospolity (*Vulpes vulpes*), lis polarny (*Alopex lagopus*), norka amerykańska (*Neovison visori*), tchórz (*Mustela putorius*), jenot (*Nyctereutes procyonoides*), nutria (*Myocastor coypus*), szynszyla (*Chinchilla lanigera*) i królik (*Oryctolagus cuniculus*). Minimalne warunki ich utrzymywania określone zostały w § 29–32 rozporządzenia z dnia 28 czerwca 2010 r. Jak się jednak okazuje, nawet te minimalne – dalekie od gwarantujących faktyczny poziom dobrostanu – warunki nie są często zapewniane.

W ostatnich latach, w wyniku przeprowadzonych przez organizacje społeczne interwencji na fermach zajmujących się chowem i hodowlą zwierząt futerkowych, sądy powszechne zaczęły rozpoznawać sprawy z zakresu znęcania się nad zwierzętami futerkowymi. W jednym z prawomocnych wyroków Sądu Rejonowego w Kościanie[13] skazano oskarżonego, który znęcał się nad hodowanymi przez siebie zwierzętami poprzez stosowanie okrutnych metod w chowie i hodowli w ten sposób, że nie posiadając odpowiednich kwalifikacji, uśmiercał lisy w obecności innych żyjących osobników, w pomieszczeniu do tego nieprzystosowanym, narażając tym samym żyjące osobniki na stres i cierpienie, za popełnienie przestępstwa z art. 35 ust. 1 i 1a u.o.z. Oskarżony przed porażeniem zwierząt prądem wyciągał lisy z klatek za ogon i rzucał nimi o ziemię. Sąd orzekł wobec niego karę 8 miesięcy pozbawienia wolności, jednak wykonanie wymierzonej kary sąd warunkowo zawiesił na okres próby. Ponadto wobec oskarżonego orzeczono zakaz prowadzenia działalności związanej z hodowlą zwierząt na okres 5 lat. W kontekście dalszych rozważań wart wskazania wydaje się fragment wyroku, w którym sąd zauważył, że organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, „pełnią istotną rolę w każdym państwie prawa, mając wręcz za zadanie kontrolę różnego rodzaju podmiotów co do ich działania zgodnego z przepisami prawa", a zatem nie można uznać ich „za niepotrzebne czy przeszkadzające kontrolowanym podmiotom".

W wyroku Sądu Rejonowego w Lesznie z dnia 12 lipca 2023 r.[14], utrzymanym w mocy przez Sąd Okręgowy w Poznaniu, uznano oskarżonego, który utrzymywał lisy hodowlane w niewłaściwych warunkach bytowania, w stanie rażącego niechlujstwa, za winnego przestępstwa znęcania się nad zwierzętami. Oskarżony nie zapewniał zwierzętom odpowiedniego poziomu

[13] Wyrok Sądu Rejonowego w Kościanie z dnia 6 kwietnia 2018 r., II K 218/16, niepubl.
[14] Wyrok Sądu Rejonowego w Lesznie z dnia 12 lipca 2023 r., II K 222/23, niepubl.

dobrostanu, trzymając lisy w klatkach bez zadaszenia, czego skutkiem był brak możliwości schronienia się zwierząt przed nasłonecznieniem. Biorąc pod uwagę, że w okresie popełnienia czynu temperatura powietrza dochodziła do 30 stopni Celsjusza, sąd uznał, że oskarżony wystawiał zwierzęta na działanie warunków atmosferycznych, które zagrażały ich życiu i zdrowiu. Oskarżony utrzymywał przy tym lisy bez wody przez okres co najmniej 2 dni, który wykracza poza minimalne potrzeby właściwe dla lisów. Ponadto oskarżony nie usuwał odchodów zwierząt z odpowiednią częstotliwością, co skutkowało znacznym fetorem, przekraczającym akceptowalne granice.

Sąd Okręgowy w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku wydanego na skutek apelacji obrońcy oskarżonego podkreślił, że „bezprawne działanie oskarżonego było niehumanitarne wobec lisów, co dodatkowo zwiększało ich stres i cierpienie – zwierzęta bowiem narażone były na długotrwałe upały, przebywały w klatkach bez wody, w otoczeniu nieprzyjemnego zapachu odchodów”[15]. Co niezwykle istotne, sąd wskazał również, że oskarżony „nie tylko lekceważył obowiązujące przepisy (...), ale nie wykazał się podstawowymi zasadami etyki i empatii, przedkładając swój zysk nad dobro zwierząt”.

Hodowca został skazany na karę 7 miesięcy pozbawienia wolności, której wykonanie warunkowo zawieszono na okres 2 lat próby. Orzeczono wobec niego zakaz posiadania lisów przez okres 3 lat, jak również zakaz wykonywania wszelkich zawodów i prowadzenia wszelkiej działalności związanej z wykorzystywaniem i oddziaływaniem na lisy na okres 3 lat.

4. Czasowe odbieranie zwierząt gospodarskich – ocena instytucji przez pryzmat działań podmiotów mających kompetencję i obowiązek odebrania zwierząt

Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 2 u.o.z., zwierzę gospodarskie traktowane w sposób określony w art. 6 ust. 2 u.o.z. może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane gospodarstwu rolnemu wskazanemu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawanie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu, policjant, strażnik gminny lub upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, odbiera mu zwierzę, zawiadamiając o tym niezwłocznie wójta (burmistrza,

[15] Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 19 stycznia 2024 r., XVII Ka 1273/23, niepubl.

prezydenta miasta), celem podjęcia decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia (art. 7 ust. 3 u.o.z.).

W poselskim projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach mających na celu poprawę nadzoru nad zdrowiem i ochroną zwierząt z dnia 15 lutego 2024 r.[16] zaproponowano bardzo daleko idące zmiany w zakresie czasowego odbioru zwierząt gospodarskich. Przede wszystkim ograniczono organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, uprawnienie do samodzielnego odbioru zwierzęcia gospodarskiego na rzecz w zasadzie jedynie możliwości poinformowania powiatowego lekarza weterynarii, Policji lub straży gminnej o konieczności podjęcia interwencji, ponieważ tylko te podmioty miałyby możliwość odebrania zwierząt gospodarskich w przypadkach niecierpiących zwłoki. Ocena zaproponowanego rozwiązania wymaga dalszej analizy, bowiem nie jest jednoznaczna.

Z jednej strony, pozytywnie należy się odnieść do umożliwienia powiatowemu lekarzowi weterynarii samodzielnego odebrania zwierzęcia gospodarskiego. Obecnie bowiem lekarz weterynarii może jedynie poinformować organ wykonawczy gminy o konieczności wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia w trybie „zwykłym". Procedura ta jest więc często niepotrzebnie przedłużana z jawną szkodą dla niehumanitarnie traktowanych zwierząt. Analiza orzecznictwa prowadzi przy tym do wniosku, że powiatowi lekarze weterynarii korzystają ze swoich kompetencji, nadanych im przez ustawodawcę w art. 7 ust. 1a u.o.z., stąd założyć należy, że będą oni wykonywać również obowiązek nałożony proponowanym art. 7 ust. 8 pkt 2 ustawy nowelizującej.

Powiatowi lekarze weterynarii reagują obecnie najczęściej w sytuacji właśnie niehumanitarnego traktowania zwierząt gospodarskich. W jednej z przeanalizowanych przez autorki spraw powiatowy lekarz weterynarii po przeprowadzeniu kontroli stada wystąpił do wójta o odebranie 50 „sztuk bydła" wchodzących w jego skład, jako że zwierzęta utrzymywane były „w niewłaściwych warunkach bytowania" poprzez „brak minimalnego zabezpieczenia przed skutkami warunków pogodowych (...), brak udokumentowanych zasobów paszy dla zwierząt na bieżące potrzeby i zapasów na okres zimowy", a także „zaniedbania w zakresie minimalnej pielęgnacji, zapewnienia warunków do leczenia sztuk chorych" oraz „niewystarczający dozór na okólniku"[17]. W innej sprawie, rozpatrywanej przez Wojewódzki

[16] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, projekt ustawy z dnia 15 lutego 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach mających na celu poprawę nadzoru nad zdrowiem i ochroną zwierząt (druk nr 260), https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/6B9EF25D9724D621C1258AE600375D86/%24File/260.pdf (dostęp: 27.05.2025 r.).

[17] Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 1 grudnia 2015 r., II SA/Op 461/15, LEX nr 1946942.

Sąd Administracyjny w Kielcach, powiatowy lekarz weterynarii zwrócił się do wójta z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie czasowego odebrania „zwierząt z gatunku bydło i trzoda chlewna", gdyż kontrola przeprowadzona przez Inspekcję Weterynaryjną „wykazała krytyczne warunki bytowania zwierząt, brak opieki, zwierzęta wychudzone, jedna sztuka w stanie agonalnym, brak paszy"[18]. Uwiązane w oborze bez dostępu do światła dziennego zwierzęta przebywały w zalegającej warstwie obornika. Niektóre nie miały siły podnieść głowy, miały otwarte rany i odleżyny, większość krów była wychudzona, nie miały dostępu do paszy i wody pitnej. Zwierzęta zostały ostatecznie czasowo odebrane decyzją wójta, a sąd oddalił skargę właściciela zwierząt. W sprawie rozpatrywanej natomiast przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach powiatowy lekarz weterynarii wystąpił do wójta z wnioskiem o „natychmiastowe odebranie zwierząt", w tym 5 krów, jednego cielaka i jednego konia ze względu na utrzymywanie zwierząt w złych warunkach. W jego ocenie pozostawienie zwierząt w dotychczasowych warunkach i nieudzielenie im pomocy zagrażało ich życiu[19]. W przypadku udanej próby nowelizacji przepisów powiatowy lekarz weterynarii mógłby w takiej sytuacji interwencyjnie odebrać zwierzęta bez konieczności oczekiwania na wydanie decyzji o czasowym odebraniu przez organ wykonawczy gminy.

Z drugiej jednak strony, widoczny jest również negatywny aspekt proponowanej nowelizacji przepisów. Jest nim kwestia wykreślenia organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, z katalogu podmiotów posiadających samodzielną kompetencję do interwencyjnego czasowego odebrania zwierząt gospodarskich. Zgodnie z zaproponowanym brzmieniem art. 7 ust. 8, w przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawanie u właściciela lub opiekuna zagrażałoby życiu zwierzęcia gospodarskiego, odebrać zwierzę mógłby – poza powiatowym lekarzem weterynarii – jedynie policjant lub strażnik gminny. Proponowane rozwiązanie w tym zakresie należy więc w sposób stanowczy ocenić negatywnie, bowiem jak wynika z raportu Fundacji Czarna Owca Pana Kota i Stowarzyszenia Ochrony Zwierząt EKOSTRAŻ[20], inicjatorami prowadzonych przez organy wykonawcze gmin postępowań administracyjnych w sprawie czasowego odebrania zwierząt są przede wszystkim organizacje

[18] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 8 września 2016 r., II SA/Ke 448/16, LEX nr 2121504.

[19] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 listopada 2021 r., II SA/Gl 1271/20, LEX nr 3129839.

[20] D. Karaś, *Filantropi czy złodzieje? O czasowym odbieraniu zwierząt. Raport z monitoringu*, Kraków–Wrocław 2019, s. 39, https://czarnaowca.org/wp-content/uploads/Czarna-Owca-Filantropi-Czy-Zlodzieje.pdf (dostęp: 27.05.2025 r.).

pozarządowe (58,3%). Policja, Inspekcja Weterynaryjna i straż gminna łącznie zainicjowały natomiast jedynie 41,7% takich postępowań. Biorąc więc pod uwagę, że w niemal 2/3 przypadków to interwencje organizacji społecznych są asumptem do wszczynania postepowań w sprawie czasowego odebrania zwierząt, można założyć, że zwierzęta gospodarskie – po wprowadzeniu proponowanych rozwiązań legislacyjnych – zostałyby w praktyce pozbawione właściwej ochrony, a co najmniej ochrona ta zostałaby znacznie ograniczona.

Zauważyć również należy, że powiatowi lekarze weterynarii, choć ich udział w interwencjach i współpraca z organizacjami społecznymi jest nie do przecenienia, nie zawsze prawidłowo oceniają sytuację faktyczną w przypadku podejrzenia znęcania się nad zwierzętami gospodarskimi. Tytułem przykładu, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 4 marca 2015 r. podkreślił, że wniosek wynikający z opinii powiatowego lekarza weterynarii, który wskazał, iż „pomimo stwierdzenia wielu zaniedbań" kontrola „nie wykazała zagrożenia życia i zdrowia zwierząt", pozostaje w sprzeczności z pozostałym materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie, z którego wynika, że interwencyjne odebranie dwunastu koni przez organizację społeczną było konieczne[21].

Skonkludować należy, że rozróżnienie podmiotów mających kompetencję i obowiązek odebrania zwierząt w przypadkach niecierpiących zwłoki w zależności od kategorii zwierząt, których życie lub zdrowie są zagrożone, jest bezpodstawne z punktu widzenia humanitarnej ochrony zwierząt. W myśl art. 5 u.o.z. każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania, natomiast stosownie do art. 1 ust. 1 u.o.z. człowiek jest winien poszanowanie, opiekę i ochronę każdemu zwierzęciu, w tym gospodarskiemu, które – tak jak zwierzęta tzw. towarzyszące – jest istotą żyjącą, zdolną do odczuwania cierpienia i jako takie zasługuje na tożsamą ochronę i pomoc. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach[22], rozpatrujący sprawę ze skargi na decyzję o czasowym odebraniu m.in. 5 krów, cielaka i konia, „każde zwierzę ma prawo oczekiwać od ludzi należnego zrozumienia, zgodnego z normami obyczajowymi traktowania, a nawet szacunku. Wszelkie środki prawne, podejmowane w stosunku do zwierząt powinny mieć na względzie ich dobro, a przede wszystkim prawo do istnienia".

Niezwykle istotne w tym kontekście jest również zwrócenie uwagi na fakt, że w projektowanych przepisach wykreślono możliwość odebrania zwierzęcia w przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze jego pozostawanie

[21] Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 marca 2015 r., II SA/Go 901/14, LEX nr 1937439.

[22] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 listopada 2021 r., II SA/Gl 1271/20.

u właściciela lub opiekuna zagraża jego zdrowiu. Obowiązek odebrania zwierzęcia miałby więc dotyczyć jedynie sytuacji, w których zagrożone jest życie zwierzęcia. Proponowaną zmianę należy zdecydowanie ocenić negatywnie, ponieważ drastycznie ograniczy ona możliwość natychmiastowego odseparowania zwierzęcia-ofiary od sprawcy przestępstwa. Próba nowelizacji przepisów dotyczących odbierania zwierząt wydaje się w tym zakresie tym bardziej nieuzasadniona, że wartością i dobrem chronionym przez ustawę o ochronie zwierząt jest zarówno życie, jak i zdrowie zwierzęcia[23].

5. Wymogi prawne w zakresie transportu zwierząt gospodarskich

Transport zwierząt jest wprost skorelowany z przeznaczeniem, jakie człowiek wybrał dla zwierząt gospodarskich, co z oczywistych względów powinno budzić obawy w odniesieniu do poziomu zapewnianego im w trakcie transportu dobrostanu, a także – co za tym idzie – realizacji zasady humanitarnego ich traktowania. Produkcja zwierzęca jest sektorem, w którym transportuje się największą liczbę zwierząt, a transport ten obejmuje najdłuższe odległości. Długotrwały transport[24] w znacznym stopniu wpływa na dobrostan zwierząt gospodarskich, chociaż, jak słusznie podnosi się w literaturze, to nie zawsze jego czas, ale inne związane z nim aspekty powodują realne zagrożenia możliwości utrzymania go na właściwym poziomie[25]. Wymogi związane z przewozem żywych zwierząt, które zgodnie z intencją prawodawcy powinny gwarantować, by przebiegał on w sposób humanitarny i bezpieczny dla zwierząt, reguluje prawo unijne.

Niezawierający przepisów materialnych[26] rozdział 7 „Transport zwierząt" ustawy o ochronie zwierząt odsyła do bezpośrednio obowiązującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenia 1/2005. Wskazane rozporządzenie obejmuje swoim zakresem transport zwierząt kręgowych w obrębie Unii Europejskiej, w tym kwestie związane z przeprowadzaniem

[23] K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 328 i 349.

[24] Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. m rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającego dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz.Urz. UE L z 2005 r. nr 3, s. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie 1/2005), przez długotrwały przewóz należy rozumieć „podróż przekraczającą 8 godzin, rozpoczynającą się w chwili, gdy pierwsze zwierzę z partii przemieszcza się".

[25] B.L. Nielsen, L. Dybkjær, M.S. Herskin, *Road transport of farm animals: effects of journey duration on animal welfare*, „Animal" 2011, no. 5(3), s. 415.

[26] W art. 24a–24g u.o.z. doprecyzowano jedynie przepisy kompetencyjne.

czynności kontrolnych. Prawodawca za „przewóz" uznał całą operację transportu zwierząt z miejsca wyjazdu do miejsca przeznaczenia, w tym także ich rozładunek, umieszczanie w odpowiednich pomieszczeniach i załadunek, które mają miejsce na poszczególnych etapach transportu. Z punktu widzenia zasad humanitarnej ochrony zwierząt podstawowa norma rozporządzenia 1/2005 została wyrażona w art. 3, który stanowi, że nikt nie może przewozić zwierząt lub zlecać ich transportu w sposób powodujący ich okaleczanie lub przyczyniający się do zadawania im cierpienia. Na gruncie tego rozporządzenia wymagane jest ponadto spełnienie wielu warunków dotyczących m.in. skrócenia do minimum czasu trwania przewozu, używania środków transportu oraz urządzeń do załadunku i wyładunku zwierząt skonstruowanych w sposób zapewniający bezpieczeństwo oraz niepowodujących zranień, a także zapewnienia odpowiednio przeszkolonego personelu do opieki nad zwierzętami, która powinna być sprawowana bez stosowania przemocy lub jakiejkolwiek metody powodującej niepotrzebny strach, zranienie lub cierpienie.

Ze względu na przedmiot oraz cel niniejszego rozdziału autorki pozwoliły sobie pominąć analizę obszernego rozporządzenia 1/2005 w pozostałym zakresie. Niewątpliwie należy jednak stwierdzić, że transport zwierząt jest sektorem obwarowanym wieloma wymogami, w związku z czym osiągnięcie pełnej zgodności stanu faktycznego ze stanem pożądanym, wyrażonym przepisami prawa, jest zadaniem trudnym. Niemniej jednak nie powinno budzić wątpliwości, że spełnienie wymagań jest konieczne z uwagi na szczególny charakter przewożonego „dobra". Niewłaściwe przeprowadzenie procedur związanych z transportem może bowiem prowadzić do bezpośredniego zagrożenia ich zdrowia lub nawet życia.

Interesujący w kontekście omówionych powyżej regulacji jest stan faktyczny sprawy zawisłej przed Sądem Rejonowym w Nowym Targu, w której powiatowa lekarz weterynarii oraz osoba zlecająca transport zostali oskarżeni m.in. o popełnienie przestępstwa znęcania się nad zwierzętami. Przedmiotowa sprawa dotyczyła transportu 822 jagniąt z Polski do ubojni znajdującej się na terytorium Włoch. Jak wynika z wyroku oraz raportu powstałego na skutek śledztwa Fundacji Międzynarodowy Ruch na Rzecz Zwierząt Viva![27], zwierzęta były transportowane w niewłaściwych warunkach bytowania ze względu na to, że zagęszczenie wynosiło 7 sztuk na metr kwadratowy, nie wszystkie zwierzęta miały możliwość zachowania naturalnej

[27] Fundacja Międzynarodowy Ruch na Rzecz Zwierząt Viva, *Raport: Z ziemi polskiej do włoskiej – długodystansowy transport nieodsadzonych jagniąt z Podhala do Włoch*, 2017, http://www.viva.org.pl/raport_jagnieta.pdf?fbclid=IwAR0m5RwZNW8nNW7D6Oy5Rre8sAB02SvctAK-Saen wynbRCT0fpth71dEZhts (dostęp: 27.05.2025 r.).

pozycji, część z nich leżała, przez co jagnięta chodziły po sobie nawzajem, zwierzęta rogate były transportowane w obecności nierogatych oraz utrzymywano je bez wody przez okres wykraczający poza minimalne potrzeby właściwe dla jagniąt. Podczas rozładunku z powodu braku odpowiednich ramp zwierzęta były przerzucane przez burty samochodów, podnoszone oraz przenoszone za nogi, skórę lub wełnę[28].

Pomimo informowania przez Policję oraz aktywistów o nieprawidłowościach w transporcie jagniąt, powiatowa lekarz weterynarii dopuściła do jego przeprowadzenia oraz nie dopełniła swoich obowiązków, działając na szkodę interesu publicznego, wobec czego sąd przypisał jej winę w zakresie zarzucanych czynów, tj. przestępstwa z art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny[29] oraz art. 35 ust. 1a u.o.z. Osoba zlecająca transport, posiadająca uprawnienia do wstrzymania transportu zwierząt w przypadku wynikłych w trakcie załadunku nieprawidłowości, godząc się na warunki, w jakich przewożone są zwierzęta, swoim zachowaniem wyczerpała dyspozycję art. 35 ust. 1a u.o.z. poprzez dopuszczenie do znęcania się nad zwierzętami.

6. Zakończenie

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, w ostatnich latach sądy powszechne i administracyjne coraz częściej angażowane są w sprawy związane z niehumanitarnym traktowaniem zwierząt. Nie jest to przy tym związane z nowelizacją przepisów, które – poza zwiększeniem wysokości ustawowego zagrożenia karnego za zabijanie i znęcanie się nad zwierzętami i zmian w zakresie orzekania pozostałych sankcji karnych za wskazane przestępstwa[30] – pozostały w zasadzie w dotychczasowym brzmieniu, lecz skutkiem zmiany społecznej i zwiększeniem zainteresowania losem zwierząt, w tym zwierząt gospodarskich, a co za tym idzie, wzrostem liczby postępowań sądowych. Jednym z szeroko dyskutowanych w ostatnim czasie orzeczeń był wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie[31], którym sąd utrzymał

[28] Wyrok Sądu Rejonowego w Nowym Targu z dnia 28 stycznia 2021 r., II K 381/18, niepubl.

[29] Tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 383; dalej: k.k.

[30] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 663).

[31] Sprawę opisały ogólnopolskie media: https://tvn24.pl/pomorze/olsztyn-pisz-wyglodzone-krowy-tonely-we-wlasnych-odchodach-rolnicy-prawomocnie-skazani-7276526; https://agronews.com.pl/artykul/zwyrodnialcy-trafili-do-wiezienia-glodzili-i-maltretowali-90-krow/; https://zielona.interia.pl/przyroda/news-trzymali-90-krow-w-gnoju-po-szyje-wyrok-bezwzglednego-wiezie,nId,6941723 (dostęp: 27.05.2025 r.).

w mocy wyrok Sądu Rejonowego w Piszu, skazujący dwoje rolników na kary po 1,5 roku pozbawienia wolności za przestępstwo znęcania się ze szczególnym okrucieństwem nad co najmniej 90 krowami. Sprawa została wszczęta w konsekwencji anonimowego zgłoszenia faktu znęcania się nad zwierzętami Powiatowemu Inspektoratowi Weterynarii. Większa wrażliwość społeczeństwa przekłada się więc jednoznacznie na liczbę zgłoszeń nieprawidłowego traktowania zwierząt gospodarskich, a co za tym idzie, zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstw, aktów oskarżenia i wyroków skazujących.

Trend polepszania sytuacji zwierząt gospodarskich widoczny jest przy tym nie tylko w Polsce, lecz także na poziomie Unii Europejskiej. Przejaw rosnącej z roku na rok świadomości konsumentów i zainteresowania losem zwierząt gospodarskich widoczny jest m.in. w poparciu europejskiej inicjatywy ustawodawczej „End the Cage Age" („Koniec epoki klatkowej") przez 1 397 113 obywateli Unii Europejskiej[32]. Wskazana inicjatywa jest pierwszą dotyczącą dobrostanu zwierząt gospodarskich, która osiągnęła wymagany przepisami próg 1 miliona podpisów. W odpowiedzi na inicjatywę Komisja Europejska do końca października 2023 r. miała zaproponować przepisy obejmujące stopniowe wycofywanie, a w konsekwencji zakaz stosowania systemów klatkowych w Unii Europejskiej. Niestety, pomimo upływu wskazanego terminu, propozycja legislacyjna do tej pory nie została przedstawiona[33].

Wbrew dokonanej w art. 1 ust. 1 u.o.z. dereifikacji zwierząt wciąż widoczne jest jednak ich uprzedmiotawiające traktowanie w orzecznictwie. W sprawie zawisłej przed Sądem Apelacyjnym we Wrocławiu zakwalifikowano zachowanie oskarżonego, polegające na podpaleniu obory, w której znajdowało się 119 krów, jako usiłowanie sprowadzenia zdarzenia w postaci pożaru budynku obory ze zwierzętami, zagrażającego mieniu w wielkich rozmiarach – wartość krów oszacowano bowiem na nie mniej niż 476 000 złotych[34]. Wskazany czyn nie był przy tym rozpatrywany w kategoriach zagrożenia życia zwierząt, a więc jako usiłowanie zabicia krów znajdujących się wówczas w oborze. Powyższe może mieć również związek – w opinii autorek – z używaniem przez ustawodawcę niezwykle uprzedmiatawiającego języka względem grupy zwierząt gospodarskich. Pomimo bowiem normatywnej dereifikacji ustawa o ochronie zwierząt, definiując termin „zwierzęta

[32] Zob. https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004/end-cage-age_en (dostęp: 27.05.2025 r.).

[33] Zob. https://www.endthecageage.eu/en/ (dostęp: 27.05.2025 r.).

[34] Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2019 r., II AKa 346/18, LEX nr 2718319.

gospodarskie", odsyła do ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, która reguluje m.in. kwestię oceny wartości użytkowej tych zwierząt. W konsekwencji stosowana jest w stosunku do tych zwierząt terminologia hodowlana („bydło", „drób"), która negatywnie wpływa na postrzeganie ich w kategoriach istot czujących, co bezpośrednio wpływa na kształtowanie stosunku ludzi do tych zwierząt. Skoro zaś terminologia, jaką stosujemy na co dzień, ma znaczny wpływ na pojmowanie i postrzeganie pewnych zjawisk[35], używanie w stosunku do zwierząt gospodarskich określeń kojarzących się jednoznacznie z ich rolą jako pożywienia dla ludzi, nie pozwoli na zerwanie z myśleniem o tych zwierzętach jak o rzeczach. Jak słusznie bowiem wskazała prof. E. Łętowska: „język jako sposób komunikowania się jest sam w sobie nośnikiem wartości aksjologicznych, natomiast język prawny, używany w aktach normatywnych – właśnie z uwagi na normatywność aktu, w którym występuje – jest zarazem źródłem kreowania wrażliwości czytelnika-adresata"[36].

Pomimo przedstawionej analizy korzystnego dla zwierząt gospodarskich orzecznictwa sądowego, wiele spraw w dalszym ciągu kończy się odmową wszczęcia postępowania przygotowawczego czy warunkowym umorzeniem postępowania ze względu na uznanie, że pomimo popełnienia czynu polegającego na znęcaniu się nad zwierzęciem gospodarskim, jego wina i społeczna szkodliwość nie są znaczne[37]. Należy zatem w dalszym ciągu dążyć do wzmocnienia mechanizmów ochrony humanitarnej zwierząt gospodarskich, przez wprowadzenie do porządku prawnego postulowanych przez środowiska pro-zwierzęce zmian[38]. Jedną z kluczowych w tym zakresie wydaje się propozycja powołania – odrębnej od Inspekcji Weterynaryjnej – służby państwowej, której celem działania byłby nadzór nad przestrzeganiem przepisów

---

[35] R. Tokarski, *Konceptualizacja zwierząt w potocznej świadomości językowej*, (w:) M. Mozgawa (red.), *Prawna ochrona zwierząt*, Lublin 2002, s. 11–18.

[36] E. Łętowska, *Dwa cywilnoprawne aspekty praw zwierząt: dereifikacja i personifikacja*, (w:) A. Szpunar (red.), *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesor Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997, s. 82.

[37] Przykładowo, Sąd Rejonowy w Ostrowie Wielkopolskim wyrokiem z dnia 15 stycznia 2021 r. (II K 397/20, niepubl.) warunkowo umorzył na okres próby 2 lat postępowanie karne wobec oskarżonego, którego uznał za winnego znęcania się nad szczenięciem lisa polarnego. Pomimo faktu, że oskarżony utrzymywał zwierzę w stanie rażącego zaniedbania polegającego na braku zapewnienia należytej opieki weterynaryjnej w sytuacji, gdy zwierzę miało otwarte złamanie łapy, które doprowadziło do konieczności jej amputacji, co powodowało u zwierzęcia niepotrzebne cierpienia oraz stres, sąd stwierdził jednocześnie, że wina i społeczna szkodliwość czynu oskarżonego nie była znaczna, bowiem – chociaż oskarżony nie zapewnił zwierzęciu odpowiedniej opieki weterynaryjnej – leczył go na własną rękę, poił, karmił i oddzielił od innych lisów, przenosząc do pojedynczej klatki.

[38] M.in. powołanie Rzecznika Ochrony Zwierząt; Ł. Smaga, *Rzecznik Ochrony Zwierząt*, Kraków 2019.

ustawy o ochronie zwierząt, a także kontrola ich zdrowia i dobrostanu[39]. Postulat ten wydaje się nad wyraz uzasadniony, chociażby ze względu na brzmienie art. 34a ust. 2 u.o.z. wskazującego, że w zakresie wykonywania nadzoru nad przepisami ustawy o ochronie zwierząt pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej oraz osoby wyznaczone przez organy tej Inspekcji posiadają uprawnienia określone w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej[40]. Artykuł 3 ust. 1 wspomnianej ustawy wprost stanowi zaś, że Inspekcja Weterynaryjna realizuje swoje zadania w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, przez co zakres nadzoru ograniczony jest przede wszystkim ogólnym celem działania Inspekcji. Oczywiste jest, że aksjologia leżąca u podstaw przepisów regulujących ochronę zdrowia zwierząt w rozumieniu przepisów wchodzących w skład prawa weterynaryjnego[41] zasadniczo różni się od tej, którą kieruje się ustawa o ochronie zwierząt. Ta ostatnia ma bowiem na celu ochronę zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem ze strony człowieka, natomiast pierwsza skupia się przede wszystkim na ochronie zdrowia publicznego.

Bibliografia

Monografie i raporty

Fundacja Międzynarodowy Ruch na Rzecz Zwierząt Viva, Raport: *Z ziemi polskiej do włoskiej – długodystansowy transport nieodsadzonych jagniąt z Podhala do Włoch*, Warszawa 2017

Karaś D., *Filantropi czy złodzieje? O czasowym odbieraniu zwierząt. Raport z monitoringu*, Kraków–Wrocław 2019

Karaś D., *Jak Polacy znęcają się nad zwierzętami?* Raport z monitoringu sądów, prokuratur i Policji, Kraków–Wrocław 2016

Kuszlewicz K., *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019

Kuszlewicz K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021

Łętowska E., *Dwa cywilnoprawne aspekty praw zwierząt: dereifikacja i personifikacja*, (w:) A. Szpunar (red.), *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesor Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997

Nielsen B.L., Dybkjær L., Herskin M.S., *Road transport of farm animals: effects of journey duration on animal welfare*, „Animal" 2011, no. 5(3)

Smaga Ł., *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010

[39] Wskazane rozwiązanie proponują m.in.: Ł. Smaga, *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010, s. 289; K. Kuszlewicz, (w:) *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019, s. 184, jak również autorki niniejszej publikacji podczas III Kongresu Praw Zwierząt zorganizowanego 22 września 2023 r. na Uniwersytecie SWPS w Warszawie.

[40] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 12).

[41] M.in. ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1075 ze zm.).

Smaga Ł., *Rzecznik Ochrony Zwierząt*, Kraków 2019
Tokarski R., *Konceptualizacja zwierząt w potocznej świadomości językowej*, (w:) M. Mozgawa (red.), *Prawna ochrona zwierząt*, Lublin 2002

Akty prawne

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz.Urz. UE L z 2005 r. nr 3, s. 1, ze zm.)
Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 36)
Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1075 ze zm.)
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.)
Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 12)
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 383)
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 663)

Humane Protection of Farm Animals in Jurisprudential Practice – Selected Issues

Abstract

The humane protection of farm animals in the first years under the Animal Protection Act was treated marginally in jurisprudential practice. Between 2012–2014 only 12.% of court cases on animal abuse involved farm animals. Although the legal situation of farm animals and companion animals in terms of their humane protection is in principle similar, and public awareness of farm animal law has been gradually increasing in recent years, there is still a noticeable difference in the approach of law enforcement authorities and courts to the indicated animal groups. This publication aims to disseminate a line of jurisprudence that equates, so to speak, in accordance with the objectives of the Animal Protection Act, the criminal and administrative protection of farm animals with other groups of vertebrate animals, considering the application of the basic principles of humane animal protection also to them. The authors also try to show that the changes in the jurisprudential lines are not dictated by a change in legislation, but by a social change related to the greater interest in the fate of farm animals.

Keywords: livestock, farm animals, legal protection of animals, humane protection of animals

Słowa kluczowe: zwierzęta gospodarskie, zwierzęta hodowlane, prawna ochrona zwierząt, humanitarna ochrona zwierząt

Adrian Trojanowski
Uniwersytet Jagielloński
e-mail: adriantrojanow@gmail.com
ORCID: 0009-0008-2704-0404

Aspekty prawne wzajemnej zmiany przeznaczenia zwierząt domowych i gospodarskich

1. Wprowadzenie

Współcześnie coraz częściej można zaobserwować przypadki traktowania zwierząt powszechnie wykorzystywanych do celów gospodarczych, np. świnie czy kozy, tak jak gatunki zwierząt uważane w kulturze europejskiej za towarzyszy człowieka, z którymi spędza on wolny czas, np. psy czy koty. Dostrzegalna jest wręcz swoista moda na obchodzenie się ze świniami tak, jak z psami[1]. Występują także tendencje odwrotne, gdy zwierzę na przestrzeni dziejów włączone przez człowieka do domostwa zaczyna się postrzegać jako element gospodarki, mający pełnić w niej określone funkcje, podobnie jak inne zwierzęta, które jednak ową rolę pełnią już od wieków. W tym kontekście, w dobie globalizacji zyskuje na popularności konsumpcja mięsa psiego, a także dostrzegalne jest pojawienie się w obrocie mięsa z innych zwierząt, które w kulturze europejskiej *prima facie* nie są kojarzone z dietą człowieka (np. żółwie[2]). O tym, iż mimo powszechnego stosowania mięsa z psa w gastronomii na Dalekim Wschodzie (zwłaszcza w Chinach[3])

[1] Por. an, *Traktują świnię jak psa! Jeżdżą z nią metrem!*, Fakt.pl, https://www.fakt.pl/wydarzenia/polska/swinka-jak-pies-na-smyczy/ckhffeh (dostęp: 28.05.2025 r.); T. Jurek, *Jakimi zwierzętami są świnie? Czy świnię można pokochać tak samo jak psa czy kota?*, Lovepigs.pl, https://lovepigs.pl/pl/blog/Jakimi-zwierzetami-sa-swinie-Czy-swinie-mozna-pokochac-tak-samo-jak-psa-czy-kota/3 (dostęp: 28.05.2025 r.), a także M. Laskowski, *Świnka zachowuje się jak pies*, Zpazurem.pl, https://www.zpazurem.pl/artykuly/swinka_zachowuje_sie_pies (dostęp: 28.05.2025 r.).

[2] Zob. J. Wojajczyk, *Zjedli mięso żółwia. 78 osób w szpitalu, nie żyje ośmioro dzieci*, Interia Zielona, https://zielona.interia.pl/wiadomosci/swiat/news-zjedli-mieso-zolwia-78-osob-w-szpitalu-nie-zyje-osmioro-dzie,nId,7383056 (dostęp: 28.05.2025 r.).

[3] Zob. jad, *Jedzenie psów i kotów jest naszą tradycją*, Rmf24.pl, https://www.rmf24.pl/fakty/swiat/news-jedzenie-psow-i-kotow-jest-nasza-tradycja,nId,1074867#crp_state=1 (dostęp: 28.05.2025 r.).

taki proceder jest nieakceptowalny przez polskie społeczeństwo, można było przekonać się przy okazji kampanii wyborczej w związku z wyborami do Sejmu i Senatu w 2024 r. Wówczas bowiem kandydatka jednej z partii politycznych w wyborach do Sejmu wyraziła się krytycznie na temat zakazu uboju psów na mięso. W konsekwencji spotkała się z nagonką mediów oraz została skreślona z listy swojej partii politycznej[4]. Egzemplifikacje wymienionych wyżej zjawisk skłaniają do refleksji, mających za swój przedmiot aspekty prawne sytuacji, gdy zwierzę na mocy ustawy uznawane za domowe traktuje się jak zwierzę gospodarskie i *vice versa*, gdy zwierzę gospodarskie traktuje się jak zwierzę domowe. Niniejsze opracowanie ma za cel analizę przepisów *de lege lata* klasyfikujących poszczególne gatunki zwierząt do kategorii zwierząt domowych i gospodarskich oraz regulujących konsekwencje prawne rzeczonej zmiany przeznaczenia zwierząt dla ich właścicieli.

2. Zwierzęta domowe i zwierzęta gospodarskie

Kluczowym aktem normatywnym dywersyfikującym sytuację prawną zwierząt domowych i gospodarskich jest obecnie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[5]. W art. 4 zawiera ona definicje legalne występujących w niej pojęć, m.in. przedmiotowych zwierząt domowych (pkt 17) i gospodarskich (pkt 18). W dotychczasowym piśmiennictwie można spotkać się z głosami krytycznymi wobec niezawarcia w tej ustawie definicji samego zwierzęcia[6]. Stanowi to lukę, która rodzi konieczność dokonywania każdorazowo oceny przez organ administracji publicznej lub sąd stosujący określone przepisy z zakresu ochrony zwierząt, czy daną istotę żyjącą należy uznać za zwierzę w rozumieniu ustawy o ochronie zwierząt, czy też nie. Można spotkać się z opiniami, iż takie wątpliwości mogą zaistnieć, np. w odniesieniu do ptactwa czy owadów[7]. Na tym polu ustawa o ochronie zwierząt ustępuje więc pod względem doskonałości swemu bezpośredniemu poprzednikowi, tj. rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia

[4] Zob. D. Al Shehabi, *„Mięso to mięso". Szokujący wpis kandydatki Konfederacji do Sejmu o uboju psów*, Polska Agencja Prasowa, https://www.pap.pl/aktualnosci/mieso-mieso-szokujacy-wpis-kandydatki-konfederacji-do-sejmu-o-uboju-psow (dostęp: 28.05.2025 r.) oraz G. Latos, *Natalia Jabłońska: Nie rozumiem decyzji o skreśleniu mnie z listy Konfederacji*, „Dziennik Gazeta Prawna", https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9285692,natalia-jablonska-nie-rozumiem-decyzji-o-skresleniu-mnie-z-listy-konf.html (dostęp: 28.05.2025 r.).

[5] Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.; dalej: u.o.z.

[6] Por. K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 96; E. Kruk, (w:) E. Kruk (red.), *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 4, s. 83–85.

[7] Por. E. Kruk, (w:) E. Kruk (red.), *Ustawa…*, komentarz do art. 4, s. 84.

22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt[8], które od samego początku obowiązywania w art. 1 zd. 2 precyzowało, czym jest zwierzę w rozumieniu jego przepisów[9]. Jedynie w art. 2 ust. 1 u.o.z. ustawodawca, dookreślając przedmiot regulacji, traktuje, iż odnosi się ona do postępowania ze zwierzętami kręgowymi, a zatem nie dotyczy ona bezkręgowców.

W świetle powyższych uwag można więc stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym występuje swoiste rozproszenie definicji pojęcia „zwierzę", które z braku definicji ogólnej należy dekodować z definicji „szczególnych" odnoszących się do poszczególnych kategorii zwierząt. Wówczas stwierdzenie, że dana istota żyjąca przynależy do którejś z owych kategorii, oznacza jednocześnie stwierdzenie, iż jest ona zwierzęciem *in genere*[10].

2.1. Zwierzęta domowe

Przez wieki pod pojęciem „zwierząt domowych" rozumiano gatunki udomowione przez człowieka, tj. wszystkie zwierzęta, które w procesie dziejowym udało mu się oswoić[11]. Obecnie definicja „zwierząt domowych" jest ulokowana w art. 4 pkt 17 u.o.z. Zgodnie z nią, ilekroć w ustawie jest mowa o zwierzętach domowych, rozumie się przez to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza[12]. Definicja ta znacząco ogranicza więc zakres historycznego znaczenia zwierząt domowych. Co znamienne, nie tylko nie wskazuje ona *expressis verbis* poszczególnych gatunków jako *a limine* przyporządkowanych do kategorii zwierząt domowych, lecz także przez wielość pojęć nieostrych

[8] Tekst jedn. Dz.U. z 1932 r. nr 42, poz. 417 ze zm.; dalej: r.o.z.

[9] Art. 1 r.o.z.: „Znęcanie się nad zwierzętami jest wzbronione. Za zwierzęta w rozumieniu niniejszego rozporządzenia uważa się wszelkie domowe i oswojone zwierzęta i ptactwo oraz schwytane zwierzęta i ptactwo dzikie, jako też ryby, płazy, owady i.t.p.". Notabene w 1932 r. usunięto z jednostki epitet „schwytane", rozszerzając tym samym zakres pojęciowy w porównaniu ze stanem pierwotnym z 1928 r.

[10] Na marginesie warto zauważyć, że oprócz zwierząt domowych i gospodarskich ustawa o ochronie zwierząt wyróżnia również zwierzęta bezdomne (art. 4 pkt 16), zwierzęta laboratoryjne (art. 4 pkt 19), zwierzęta wykorzystywane do celów specjalnych (art. 4 pkt 20), a także zwierzęta wolno żyjące, czyli dzikie (art. 4 pkt 21), jednakże nie stanowią one przedmiotu niniejszej analizy.

[11] Udomowienie (domestykacja) – proces polegający na przekształcaniu się dziedzicznych cech zwierzęcia pod wpływem oddziaływania człowieka i oswajania; udomowić – przystosować zwierzę do życia w środowisku człowieka lub służenia mu (*Słownik języka polskiego*, PWN, udomowienie, https://sjp.pwn.pl/szukaj/udomowienie.html, dostęp: 28.05.2025 r.).

[12] Od chwili wejścia w życie jednostki (24 października 1997 r.), pomimo kilkukrotnych nowelizacji słowniczka pojęć ustawowych z art. 4 u.o.z., zawarta w nim definicja „zwierząt domowych" nie została ani razu zmieniona.

(„tradycyjnie", „innym odpowiednim pomieszczeniu" oraz „towarzysza") przesądza o niemożności definitywnego zamknięcia katalogu tych zwierząt. Wyjaśnienie powyższych pojęć nieostrych jawi się jako niezbędne do podjęcia próby zakreślenia granic owego katalogu.

„Zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem..." – przysłówek „tradycyjnie" jest genetycznie związany z przymiotnikiem „tradycyjny", który oznacza „znany lub stosowany od dawna"[13]. Implikuje on konieczność każdorazowego – mniej lub bardziej wnikliwego – badania, czy dane zwierzę jest w społeczno-kulturowym odbiorze postrzegane jako przebywające z człowiekiem w jego domu nie tylko w perspektywie współczesnej, ale także historycznej. Chwilowa moda na trzymanie poszczególnych gatunków w swoim obiekcie mieszkalnym jest zatem niewystarczająca do stwierdzenia, że powyższa przesłanka została spełniona. Optymalnym terminem dla rozpoczęcia postrzegania danego gatunku jako domowego jest ciągłe utrzymywanie się takiego trendu przez okres co najmniej kilkudziesięciu lat albo kilku pokoleń ludzi. Jednocześnie przysłówek „tradycyjnie" uniemożliwia w tym układzie indywidualizację, tj. badanie sytuacji konkretnego zwierzęcia, ale nasuwa generalizację skutkującą braniem pod uwagę wyłącznie całego gatunku *in genere*. Z tego też powodu należy krytycznie ocenić stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2009 r., II OSK 1953/08[14]. Rola tego elementu definicji zwierząt domowych już niejednokrotnie była podkreślana w orzecznictwie sądów administracyjnych:

„Wojewoda słusznie dostrzegł, że wskazanie przez Radę Miasta ogólnie jako zwierzęta domowe «ssaki, w tym gryzonie, gady, płazy, ptaki, stawonogi, w tym pajęczaki i owady» wykracza poza definicję zwierząt domowych z art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt, gdyż pomija wynikający z tego unormowania warunek, że za zwierzę domowe można uznać zwierzęta

[13] *Słownik języka polskiego*, PWN, tradycyjnie, https://sjp.pwn.pl/slowniki/tradycyjnie.html (dostęp: 28.05.2025 r.).

[14] LEX nr 597454: „[z]wierzęciem domowym nazywa się takie zwierzę, które trzymane jest w domu lub mieszkaniu dla zaspokojenia potrzeb emocjonalnych człowieka, jako zwierzę towarzyszące człowiekowi lub jako swoista ozdoba czy też atrakcja mieszkania. Zwierzę domowe traktowane jest zwykle przez domowników jako pupil lub członek rodzinnego stada. Pupilem określa się najczęściej osobnika, który jest lubiany bardziej niż inne osobniki tego samego gatunku, ale również wychowanka lub podopiecznego. Ten sam gatunek zwierzęcia (np. świnia domowa) może być zwierzęciem chowanym dla mięsa, hodowlanym (w celu dalszego rozmnażania) lub domowym. Pies trzymany na placu, którego ma pilnować przed intruzami, jest zwierzęciem użytkowym. Trzymany w obejściu gospodarstwa rolnego nadal pełni rolę użytkową, a zwierzęciem domowym staje się dopiero z chwilą nawiązania więzi emocjonalnych pomiędzy człowiekiem i zwierzęciem oraz przyznania mu przez ludzkie stado prawa do przebywania razem z ludźmi w ich najbliższym otoczeniu, na zasadzie członka stada".

tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu, a więc nie każdego ssaka, gada czy płaza”[15].

„Należy zauważyć, że przepisy przedmiotowego regulaminu jako aktu prawa miejscowego powinny dotyczyć zwierząt przebywających zwyczajowo z człowiekiem, w jego domu lub innych odpowiednich pomieszczeniach, nie zaś gadów, płazów czy owadów utrzymywanych dla przemijającej mody, ekstrawagancji czy osobistych zainteresowań, których nie można uznać za tradycyjnie przebywających na terenie danej gminy z człowiekiem”[16].

„[P]rzebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu” – stanowi to w zasadzie kwintesencję definicji zwierząt – *nomen omen* – domowych. Zwierzęta zaliczane do tej kategorii muszą w omówionej wyżej społeczno-kulturowej recepcji nadawać się do przebywania z człowiekiem w jego domu i – na tle historycznym i ogólnogatunkowym – faktycznie tam z nim przebywać. Przy tym elemencie przedmiotowej definicji zastanawiające jest określenie „lub innym odpowiednim pomieszczeniu”. O ile bezdyskusyjnie za dom można uznać również mieszkanie, w którym mieszka człowiek, o tyle „inne odpowiednie pomieszczenie”, odnoszące się do miejsca usytuowania zwierzęcia, może budzić wątpliwości co do tego, w jakiej odległości od człowieka, zarówno fizycznej (liczonej, np. w metrach), jak i pod względem jakościowym (czy takie pomieszczenie musi nadawać się do tego, żeby człowiek mógł w nim zamieszkać, czy też wystarczy, by było ono przeznaczone i przystosowane tylko dla danego zwierzęcia), może znajdować się pomieszczenie przeznaczone dla zwierząt, aby mogły one być uważane w świetle prawa za domowe. Prawdopodobnie to właśnie problemy interpretacyjne wokół tej alternatywnej przesłanki wpłynęły na ugruntowanie się w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowiska, że gołębie nie są ani zwierzętami domowymi, ani też – o czym szerzej w pkt 2.2 – zwierzętami gospodarskimi[17].

„[U]trzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza” – ostatnia z przesłanek definicyjnych odnosi się do relacji, jaką człowiek nawiązuje ze zwierzęciem. Mianowicie w wyniku utrzymywania go, poprzez zapewnianie

[15] Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., II SA/Ol 780/17, LEX nr 2392767.

[16] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 grudnia 2013 r., II SA/Gl 1248/13, LEX nr 1647340.

[17] Zob. wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r., II OSK 1953/08, LEX nr 597454; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2023/12, LEX nr 1291953; wyrok NSA z dnia 18 lutego 2014 r., II OSK 2746/13, LEX nr 1450914. Zaproponowaną przez sądy tezę można uznać za dyskusyjną, z tego na przykład względu, że tzw. gołębie hodowlane (konkretnie gatunek gołębia skalnego), choć nie żyją wraz z człowiekiem w jednym domu, to najczęściej są przez niego utrzymywane w nieodległym pomieszczeniu przystosowanym do ich potrzeb, a człowiek może posiadać z nimi taką samą więź emocjonalną, jak na przykład z kanarkami, papugami czy innymi gatunkami ptaków, które zazwyczaj umieszcza w klatkach na terenie swojego domu.

mu warunków życiowych i odpowiednią pielęgnację, ma ono stać się dla swojego właściciela towarzyszem. Zgodnie ze znaczeniem słownikowym, nazywając zwierzę towarzyszem, mówimy „o czymś, co często nosimy ze sobą lub z czego często korzystamy" albo „o czymś, co jest z czymś innym nierozerwalnie związane"[18], z kolei przez czynność towarzyszenia rozumiemy: „występować jednocześnie, razem z czymś"[19]. Zwierzę domowe powinno zatem nie tylko żyć bardzo blisko człowieka, ale również nadawać się do tego, aby człowiek przez regularne przebywanie nawiązał z nim więź emocjonalną. Nawiązanie owej więzi i w konsekwencji zaspokajanie części swoich potrzeb emocjonalnych jest celem analizowanego wyżej przebywania zwierzęcia wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu. Przesłanka ta jest szczególnie eksponowana w orzecznictwie:

„Zgodnie z art. 4 pkt 17 u.o.z. przez zwierzę domowe rozumie się zwierzę tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Podkreślić należy, że ustawodawca uwydatnił cel trzymania takiego zwierzęcia, tj. zaspokojenie potrzeb emocjonalnych, posiadanie podopiecznego, pupila, czasami również w charakterze ozdoby mieszkania"[20].

„Zwierzętami domowymi są bowiem nie tylko takie zwierzęta, które w sposób oczywisty i potoczny kwalifikowane są jako domowe, ale także zwierzęta, które trzymane są w domu lub mieszkaniu dla zaspokojenia potrzeb emocjonalnych człowieka. Do takiego kryterium kwalifikacji zwierzęcia jako domowego, odnosi się również art. 4 pkt 17 u.o.z."[21].

Rekapitulując, najważniejszym faktorem, przesądzającym o zakwalifikowaniu danego zwierzęcia do kategorii zwierząt domowych, jest więc społeczno-kulturowe postrzeganie gatunku, do którego przynależy, za predestynowany do przebywania w bardzo bliskim otoczeniu człowieka oraz za nadający się do tego, aby człowiek nawiązał z nim więź emocjonalną. Na tej podstawie do zwierząt domowych można zaliczyć, np. psy, koty, chomiki, świnki morskie, kanarki itp. W orzecznictwie występują spory co do możności zakwalifikowania do nich tzw. zwierząt egzotycznych, np. węży, pająków czy żółwi[22]. Mając na uwadze fakt, iż posiadanie w domu takich

[18] *Słownik języka polskiego*, PWN, towarzysz, https://sjp.pwn.pl/szukaj/towarzyszenie.html (dostęp: 28.05.2025 r.).

[19] *Słownik języka polskiego*, PWN, towarzyszyć, https://sjp.pwn.pl/sjp/towarzyszyc;2530199.html (dostęp: 28.05.2025 r.).

[20] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 kwietnia 2023 r., II SA/Lu 118/23, LEX nr 3559030.

[21] Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 października 2020 r., II SA/Rz 900/20, LEX nr 3088249.

[22] Por. „[z]asadny jest zarzut skargi w odniesieniu do § 11 ust. 2 lit. d regulaminu, ponieważ wskazane w nim pajęczaki, owady, gady, płazy, ptaki i inne zwierzęta egzotyczne nie są zwierzętami

zwierząt nie jest w kulturze europejskiej *novum*, lecz zjawiskiem występującym już od dawna, a także to, że wiele osób nawiązuje z nimi relację podobną do tej, którą ma z psem lub kotem, powinno uznać się popularne w tym aspekcie gatunki gadów, płazów itd. za zwierzęta domowe.

Chociaż, jak wykazano powyżej, zakres pojęciowy zwierząt domowych w świetle art. 4 pkt 17 u.o.z. jest dyskusyjny, to jednak katalog poszczególnych gatunków, które doń należą, można określić jako względnie otwarty. Owa względność przejawia się w tym, iż *de facto* każde zwierzę może zostać uznane za domowe, pod warunkiem że spełni wyżej wymienione przesłanki. Są one elastyczne, gdyż w rezultacie zmian społeczno-kulturowych może dojść do sytuacji, gdy ludzie zaczną spędzać więcej czasu z gatunkami, którymi do tej pory nie interesowali się pod tym względem, zaczną lokować je w swoich domach lub dostosowanych do ich potrzeb pomieszczeniach i nawiążą z nimi więź pozwalającą na tytułowanie ich mianem towarzysza człowieka. Żeby zakwalifikować do przedmiotowej kategorii nowe zwierzęta, nie jest więc potrzebna aktualizacja jej definicji – czy szerzej – zmiana prawa. Trzeba natomiast podkreślić rolę obecnych przesłanek definiujących zwierzęta domowe. *Lege artis* nie jest możliwe samodzielne, w oderwaniu od nich, a w konsekwencji z pominięciem czynnika społeczno-kulturowego w aspekcie temporalnym, rozszerzenie bądź zawężenie zbioru zwierząt domowych. Dla rozważań stanowiących przedmiot niniejszej pracy szczególnie wartościowy wydaje się być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 2021 r., II SA/Łd 277/20[23]. W orzeczeniu tym sąd skonstatował, iż: „Co więcej, (...) odnosi się wyłącznie do zwierząt domowych, których definicję legalną zawarto w art. 4 pkt 17 u.o.z. i przez które rozumie się

domowymi w rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.). Za zwierzęta domowe rozumie się bowiem zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza, a więc nie każdego ssaka, gada czy płaza" (wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2021 r., VIII SA/Wa 602/21, LEX nr 3294267); „[r]ację ma w tym względzie skarżący, że fakt, iż niektóre osoby traktują wskazane w regulaminie gatunki jako zwierzęta domowe nie zmienia tego, że co do zasady nie są one przeznaczone do trzymania w domu i spełniania funkcji zwierząt domowych" (wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2021 r., IV SA/Wa 2757/20, LEX nr 3320526); „[w] sytuacji braku definicji legalnej terminu użytego w akcie prawnym, należy przy wykładni przepisu posługiwać się znaczeniem potocznym danego pojęcia, o ile otrzymamy normę spójną systemowo i logiczną w obowiązującym porządku prawnym. Tym samym trafne jest stanowisko, iż niezasadne jest niejako automatyczne wyłączenie z definicji zwierząt domowych płazów, gadów, ptaków, czy też owadów, w sytuacji, gdy są one utrzymywane przez człowieka dla zaspokojenia jego potrzeb emocjonalnych, czy też jako swoista ozdoba mieszkania. Nie sposób bowiem zaprzeczyć, że faktem powszechnie znanym jest to, że wiele osób, jako zwierzęta domowe, traktuje m.in. węże, czy też jaszczurki" (wyrok NSA z dnia 23 lipca 2019 r., II OSK 2299/17, LEX nr 3073627).

[23] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 stycznia 2021 r., II SA/Łd 277/20, LEX nr 3121130.

zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Upoważnienie to nie odnosi się do zwierząt nieudomowionych, nawet jeżeli są one utrzymywane w charakterze zwierząt domowych. Dlatego też fakt, że niektóre osoby traktują niektóre zwierzęta jako zwierzęta domowe, nie zmienia tego, że co do zasady nie są one przeznaczone do trzymania w domu i spełniania funkcji zwierząt domowych, tj. trzymanych dla osobistej przyjemności lub dla towarzystwa ludzi i dla zaspokajania potrzeb emocjonalnych człowieka"[24].

Podsumowując powyższą analizę, w obecnym polskim systemie prawnym jest możliwe nabycie statusu zwierząt domowych przez te gatunki, które wcześniej nie były do nich zaliczane. Warunkiem ku temu koniecznym jest spełnienie przez „zainteresowany" gatunek przesłanek z art. 4 pkt 17 u.o.z., co w praktyce może się okazać znacząco utrudnione. Z tego względu chwilowe mody, np. na traktowanie świń jak psy, nieutrzymujące się co najmniej kilkadziesiąt lat i niespotykające się z powszechną aprobatą społeczeństwa, trzeba poczytywać za irrelewantne dla przekategoryzowania zwierzęcia na zwierzę domowe.

2.2. Zwierzęta gospodarskie

Od czasu odzyskania przez Polskę niepodległości, aż po obecny stan prawny, definicja legalna zwierząt gospodarskich ulegała licznym modyfikacjom, często również dochodziło do sytuacji, w których równolegle w kilku aktach prawnych obowiązywały różne wykazy gatunków wchodzących w skład tej kategorii[25]. Przez większość tego okresu dominowały definicje polegające na enumeratywnym wyliczeniu klasyfikowanych gatunków. Do wyjątków od powyższej tendencji należy jednak zaliczyć ustawę z dnia

[24] *Ibidem*.

[25] Tytułem przykładu, w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. w sprawie uregulowania obrotu zwierzętami gospodarskimi i drobiem oraz obrotu hurtowego mięsem (tekst jedn. Dz.U. z 1938 r. nr 102, poz. 678; art. 1 ust. 1 lit. a) do zwierząt gospodarskich zaliczono bydło rogate, trzodę chlewną, konie i owce, wyraźnie przy tym wyłączając spod zakresu tego pojęcia drób, którego gatunki wymieniono w kolejnej jednostce (art. 1 ust. 1 lit. b). W obowiązującej równolegle od 1936 r. ustawie z dnia 17 kwietnia 1936 r. o uboju zwierząt gospodarskich w rzeźniach (Dz.U. nr 29, poz. 237) za zwierzęta gospodarskie uznano „bydło rogate, świnie, owce, kozy, konie i inne zwierzęta ciepłokrwiste" (art. 1 rzeczonej ustawy). Z kolei w świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 10 lutego 1949 r. o obrocie zwierzętami gospodarskimi i produktami uboju oraz o ich przetwórstwie (Dz.U. nr 21, poz. 135 ze zm.) „zwierzęta gospodarskie" oznaczały „bydło, świnie, owce, konie, kozy, króliki i drób, jak: kury, gęsi, indyki, kaczki i perliczki".

21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[26] w jej pierwotnym brzmieniu. Na mocy jej art. 4 pkt 18 początkowo przez „zwierzęta gospodarskie" rozumiano „zwierzęta utrzymywane w celach hodowlanych i produkcyjnych". Trzeba jednakże poczynić spostrzeżenie, że choć przepis ten nie wymieniał *explicite* wszystkich gatunków uważanych za gospodarskie, a raczej odwoływał się, podobnie jak w przypadku zwierząt domowych (art. 4 pkt 17 u.o.z.), do niekoniecznie stabilnego kryterium celowościowego, to jednak ówczesna dyspozycja art. 12 ust. 7 u.o.z.[27] pośrednio nakładała na Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej obowiązek wytypowania gatunków klasyfikowanych jako zwierzęta gospodarskie. Obowiązek ten wynikał bowiem *implicite* z zobligowania owego ministra do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe warunki utrzymywania poszczególnych gatunków zwierząt gospodarskich. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, realizując powyższą delegację ustawową, niejako automatycznie precyzował definicję z art. 4 pkt 18. Tym samym praktycznie od początku obowiązywania ustawy o ochronie zwierząt z 1997 r. katalog zwierząt gospodarskich odznaczał się większą dookreślonością w porównaniu z katalogiem zwierząt domowych.

W wyniku nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt w 2002 r. definicja zwierząt gospodarskich uległa zmianie. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 4 pkt 18 u.o.z. przez zwierzęta gospodarskie rozumie się zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. Od tamtej pory art. 4 pkt 18 u.o.z. nie był już zmieniany, czego nie można jednak powiedzieć o przepisach „o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich". Pierwotnie przepisami tymi były postanowienia ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich[28], następnie od sierpnia 2007 r.[29] przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich[30], aż wreszcie od 23 stycznia 2021 r. aktualnej

[26] Dz.U. nr 111, poz. 724.

[27] Art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. nr 111, poz. 724): „Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki utrzymywania poszczególnych gatunków zwierząt gospodarskich".

[28] Tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. nr 207, poz. 1762 ze zm.; art. 2 ust. 1 pkt 15: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: (…) zwierzęta gospodarskie: a) koniowate – zwierzęta gatunków: koń lub osioł, b) bydło – zwierzęta gatunków: bydło domowe oraz bawoły (*Bubalus bubalis*), c) jeleniowate – zwierzęta gatunków: jeleń lub daniel utrzymywane w warunkach fermowych, w celu pozyskania mięsa i skór, d) drób, e) świnie, f) owce, g) kozy, h) pszczoły, i) zwierzęta futerkowe". W innych punktach słowniczka wyjaśniano znaczenie pojęć z pkt 15.

[29] Przedmiotowa ustawa weszła w życie dnia 8 sierpnia 2007 r.

[30] Dz.U. nr 133, poz. 921; art. 2 pkt 1: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: (…) zwierzęta gospodarskie: a) koniowate – zwierzęta gatunków: koń (*Equus caballus*) i osioł (*Equus asinus*), b) bydło – zwierzęta gatunków: bydło domowe (*Bos taurus*) i bawoły (*Bubalus bubalus*), c) jeleniowate – zwierzęta z gatunków: jeleń szlachetny (*Cervus elaphus*), jeleń sika (*Cervus*

ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich[31].

W art. 2 pkt 1 u.o.h.r.z.g. ustawodawca podzielił zwierzęta gospodarskie na dwie grupy – te, których gatunki wskazuje w literze b tego punktu, oraz te, przy których dokładnym określaniu odsyła w literze a do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1012[32]. Do pierwszej z wymienionych wyżej grup należą gatunki zaliczane do jeleniowatych[33], drobiu[34] i zwierząt futerkowych[35] oraz gatunków: alpaka (*Vicugna pacos*), jedwabnik morwowy (*Bombyx mori*) i pszczoła miodna (*Apis mellifera*). Z kolei w skład drugiej grupy wchodzą: gatunki bydła (*Bos taurus*, *Bos indicus* i *Bubalus bubalis*), gatunek świni (*Sus scrofa*), gatunek owcy (*Ovis aries*), gatunek kozy (*Capra hircus*) oraz gatunki z rodziny koniowatych (*Equus caballus* i *Equus asinus*)[36]. Reasumując, pomimo rozproszenia definicji zwierząt gospodarskich poprzez wielostopniowe odesłania do aktów różnego rzędu definicja ta z uwagi na enumeratywne wyliczenie przez prawodawcę wszystkich przynależących do niej gatunków zwierząt ma w odróżnieniu od definicji zwierząt domowych charakter zamknięty. Modyfikacja katalogu

nippon) i daniel (*Dama dama*) utrzymywane w warunkach fermowych w celu pozyskania mięsa lub skór, jeżeli pochodzą z chowu lub hodowli zamkniętej, o których mowa w przepisach prawa łowieckiego, albo chowu lub hodowli fermowej, d) drób, e) świnie (*Sus scrofa*), f) owce (*Ovis aries*), g) kozy (*Capra hircus*), h) pszczołę miodną (*Apis mellifera*), i) zwierzęta futerkowe". Podobnie jak w zastępowanej regulacji, w innych punktach słowniczka wyjaśniano znaczenie części powyższych pojęć.

[31] Dz.U. z 2021 r. poz. 36; dalej: u.o.h.r.z.g.

[32] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1012 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących hodowli zwierząt hodowlanych czystorasowych i mieszańców świni, handlu nimi i wprowadzania ich na terytorium Unii oraz handlu ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu i jego wprowadzania na terytorium Unii oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 652/2014, dyrektywy Rady 89/608/EWG i 90/425/EWG i uchylające niektóre akty w dziedzinie hodowli zwierząt („rozporządzenie w sprawie hodowli zwierząt") (Dz.Urz. UE L z 2016 r. nr 171, s. 66, ze zm.); dalej: rozporządzenie 2016/1012.

[33] Art. 2 pkt 2 u.o.h.z.g.: „jeleniowate – zwierzęta gatunków: jeleń szlachetny (*Cervus elaphus*), jeleń sika (*Cervus nippon*) i daniel (*Dama dama*), utrzymywane w warunkach fermowych w celu pozyskania mięsa lub skór, jeżeli pochodzą z chowu lub hodowli zamkniętej, o których mowa w przepisach prawa łowieckiego, albo chowu lub hodowli fermowej".

[34] Art. 2 pkt 3 u.o.h.r.z.g.: „drób – ptaki gatunków: kura (*Gallus gallus*), kaczka (*Anasplatyrhynchos*), kaczka piżmowa (*Cairina moschata*), gęś (*Anser anser*), gęś garbonosa (*Anser cygnoides*), indyk (*Meleagris gallopavo*), przepiórka japońska (*Coturnix japonica*), perlica (*Numida meleagris*) oraz struś (*Struthio camelus*) – w przypadku gdy jest utrzymywany w warunkach fermowych".

[35] Art. 2 pkt 4 u.o.h.r.z.g.: „zwierzęta futerkowe – zwierzęta gatunków: lis pospolity (*Vulpes vulpes*), lis polarny (*Alopex lagopus*), norka amerykańska (*Neovison vison*), tchórz (*Mustela putorius*), jenot (*Nyctereutes procyonoides*), nutria (*Myocastor coypus*), szynszyla (*Chinchilla lanigera*) i królik (*Oryctolagus cuniculus*), utrzymywane w celu produkcji surowca dla przemysłu futrzarskiego, mięsnego i włókienniczego".

[36] Art. 2 pkt 1 rozporządzenia 2016/1012 w zw. z art. 2 pkt 1 lit. a u.o.h.r.z.g.

zwierząt gospodarskich jest więc możliwa jedynie przez zmianę przepisów regulujących jego konstrukcję. Warto jednak spostrzec, że ustawodawca, wyjaśniając co rozumie przez gatunki zaliczane do jeleniowatych, drobiu i zwierząt futerkowych, poczynił co do nich zastrzeżenia w art. 2 pkt 2, 3 i 4 u.o.h.r.z.g. W jednostkach tych ustawodawca każdorazowo zastrzega, że konkretne osobniki wymienionych gatunków są zwierzętami gospodarskimi, jeżeli są utrzymywane w określonych celach produkcyjnych[37]. Stwarza on więc możliwość wyłączenia spod zakresu normowania ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich poszczególnych zwierząt poprzez ich indywidualne przeznaczenie do celów innych niż zakładanych w ustawie. Owe zastrzeżenia rzutują na postrzeganie tych osobników za zwierzęta gospodarskie także w świetle ustawy o ochronie zwierząt, a to z uwagi na stwierdzenie w niej przez ustawodawcę, że w jej tekście przez „zwierzęta gospodarskie" rozumie się dokładnie te same zwierzęta, co w ustawie o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. Możliwa jest zatem legalna zmiana przeznaczenia tych trzech grup zwierząt domyślnie gospodarskich (jeleniowatych, drobiu i zwierząt futerkowych), poprzez faktyczne obchodzenie się z nimi tak, jak np. ze zwierzętami domowymi. Nie jest ona jednak przewidziana w odniesieniu do pozostałych gatunków wskazanych bezpośrednio w ustawie o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, jak również do wszystkich gatunków wymienionych przez odesłanie do rozporządzenia 2016/1012.

3. Obowiązki posiadaczy zwierząt

Ustawodawca często dokonuje dywersyfikacji obowiązków nakładanych na posiadaczy zwierząt, uzależniając je od kategorii, a czasem nawet od samego gatunku, do jakiego należy dane zwierzę[38]. Konieczne wydaje

[37] Art. 2 pkt 2 *in fine* u.o.h.r.z.g.: „(...) utrzymywane w warunkach fermowych w celu pozyskania mięsa lub skór, jeżeli pochodzą z chowu lub hodowli zamkniętej, o których mowa w przepisach prawa łowieckiego, albo chowu lub hodowli fermowej"; art. 2 pkt 3 *in fine* u.o.h.r.z.g.: „(...) w przypadku gdy jest utrzymywany w warunkach fermowych"; art. 2 pkt 4 *in fine* u.o.h.r.z.g.: „(...) utrzymywane w celu produkcji surowca dla przemysłu futrzarskiego, mięsnego i włókienniczego".

[38] Przykładowe obowiązki posiadacza zwierząt domowych:

– kto utrzymuje zwierzę domowe, ma obowiązek zapewnić mu pomieszczenie chroniące je przed zimnem, upałami i opadami atmosferycznymi, z dostępem do światła dziennego, umożliwiające swobodną zmianę pozycji ciała, odpowiednią karmę i stały dostęp do wody (art. 9 ust. 1 u.o.z.);

– zabrania się trzymania zwierząt domowych na uwięzi w sposób stały dłużej niż 12 godzin w ciągu doby lub powodujący u nich uszkodzenie ciała lub cierpienie oraz niezapewniający możliwości niezbędnego ruchu. Długość uwięzi nie może być krótsza niż 3 m (art. 9 ust. 2 u.o.z.).

się zatem pochylenie się nad problemem aktualności owych obowiązków w sytuacji faktycznej i prawnej zmiany przeznaczenia zwierząt z jednej kategorii do drugiej oraz ewentualnych sankcji za ich naruszenie. Co do faktycznej zmiany przeznaczenia zwierzęcia, polegającej na obchodzeniu się z nim w sposób właściwy dla innej kategorii niż przewidziana dla niego przez ustawodawcę, trzeba w oparciu o analizę dokonaną w pkt 2.1 i 2.2 skonstatować, iż taka zmiana sama w sobie jest prawnie irrelewantna dla modyfikacji obowiązków posiadacza. Zyskuje ona jednak prawną doniosłość w dwóch przypadkach.

Po pierwsze, w sytuacji gdy posiadacz zmienia warunki i cel utrzymywania części zwierząt gospodarskich wskazanych w art. 2 pkt 1 lit. b u.o.h.r.z.g., doprecyzowanych następnie w pkt 2, 3 i 4 owego artykułu, tj. jeleniowatych[39], drobiu[40] i zwierząt futerkowych[41]. Wraz z zaprzestaniem utrzymywania tych zwierząt w sposób określony przez ustawodawcę tracą one status zwierząt gospodarskich, a zatem ustaje dla ich posiadania reżim nakazów i zakazów przewidziany dla kategorii zwierząt gospodarskich. Nie przesądza to jednak o możliwości zakwalifikowania ich do kategorii zwierząt domowych, gdyż do tego wymagane jest odbieranie całego ich gatunku jako predestynowanego do bycia towarzyszem człowieka. Najczęściej zatem zwierzęta wyłączone z grona zwierząt gospodarskich na wyżej wymienionej podstawie nie będą ani zwierzętami gospodarskimi, ani domowymi.

Po drugie, do zmiany na płaszczyźnie faktów, która oddziałuje na sferę prawną, dochodzi również, gdy w wyniku trwającego przez dłuższy okres

---

Przykładowe obowiązki posiadacza zwierząt gospodarskich:

– kto utrzymuje zwierzęta gospodarskie jest obowiązany do zapewnienia im opieki i właściwych warunków bytowania (art. 12 ust. 1 u.o.z.);

– warunki chowu lub hodowli zwierząt nie mogą powodować urazów i uszkodzeń ciała lub innych cierpień (art. 12 ust. 2 u.o.z.);

– posiadacz kurnika lub opiekunowie przekazują osobom wykonującym czynności związane z utrzymywaniem kurcząt brojlerów informacje i instrukcje dotyczące ich utrzymywania, wyłapywania, załadunku i uśmiercania (art. 12c u.o.z.).

[39] Art. 2 pkt 2 u.o.h.z.g.: „jeleniowate – zwierzęta gatunków: jeleń szlachetny (*Cervus elaphus*), jeleń sika (*Cervus nippon*) i daniel (*Dama dama*), utrzymywane w warunkach fermowych w celu pozyskania mięsa lub skór, jeżeli pochodzą z chowu lub hodowli zamkniętej, o których mowa w przepisach prawa łowieckiego, albo chowu lub hodowli fermowej".

[40] Art. 2 pkt 3 u.o.h.r.z.g.: „drób – ptaki gatunków: kura (*Gallus gallus*), kaczka (*Anasplatyrhynchos*), kaczka piżmowa (*Cairina moschata*), gęś (*Anser anser*), gęś garbonosa (*Anser cygnoides*), indyk (*Meleagris gallopavo*), przepiórka japońska (*Coturnix japonica*), perlica (*Numida meleagris*) oraz struś (*Struthio camelus*) – w przypadku gdy jest utrzymywany w warunkach fermowych".

[41] Art. 2 pkt 4 u.o.h.r.z.g.: „zwierzęta futerkowe – zwierzęta gatunków: lis pospolity (*Vulpes vulpes*), lis polarny (*Alopex lagopus*), norka amerykańska (*Neovison vison*), tchórz (*Mustela putorius*), jenot (*Nyctereutes procyonoides*), nutria (*Myocastor coypus*), szynszyla (*Chinchilla lanigera*) i królik (*Oryctolagus cuniculus*), utrzymywane w celu produkcji surowca dla przemysłu futrzarskiego, mięsnego i włókienniczego".

procesu społeczno-kulturowego gatunek domyślnie gospodarski zaczyna być w powszechnej recepcji postrzegany jako nadający się do przebywania wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu (i rzeczywiście z nim tam przebywający) oraz pełnienia roli jego towarzysza, z którym jest on związany emocjonalnie. Wówczas zwierzęta należące do owego gatunku stają się *de lege lata* zwierzętami domowymi. Ustawodawca nie przewidział jednak, jak wpływałoby to na relację zakresów nazw zwierząt domowych i gospodarskich, tj. czy zwierzę gospodarskie w rozumieniu ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich może jednocześnie być zwierzęciem domowym w rozumieniu art. 4 pkt 17 u.o.z. Taki stan rzeczy trzeba ocenić zdecydowanie negatywnie. Nie ma bowiem wątpliwości, że w świetle obecnego stanu prawnego mogłoby dojść do kolizji zakresowej, kiedy to wskutek obowiązywania *de facto* przestarzałych przepisów, dane zwierzę nadal byłoby legalnie klasyfikowane jako gospodarskie, a w powszechnym odbiorze spełniałoby przesłanki z definicji zwierząt domowych. Jest to zatem luka prawna, której ziszczenia się w świecie rzeczywistym nie da się wykluczyć, choć możliwa jedynie w perspektywie długodystansowej pozwalającej na podjęcie odpowiednio wcześniej stosownych kroków legislacyjnych.

Co do prawnej zmiany przeznaczenia zwierzęcia, może ona przybrać postać zmiany w granicach obowiązującego prawa i w tym zakresie pokrywa się z wariantami sytuacyjnymi omówionymi w poprzednim akapicie, bądź też zmiany samego prawa w zakresie, w jakim normowało lub będzie normować ową zmianę. Domniemanie racjonalności prawodawcy rodzi ekspektatywę, iż rozszerzając lub zawężając zakres kategorii zwierząt, będzie on miał baczenie na ewentualny wpływ tego zabiegu na różnice w obowiązkach posiadaczy zwierząt, wynikające z przynależności danego gatunku do jednej z nich. Wymaga bowiem zauważenia, że ustawodawca nie przewidział specjalnych, formalnych trybów uzyskiwania statusu ani zwierzęcia domowego, ani gospodarskiego, zatem trzeba przyjąć, iż jest on nabywany *ex lege*. Można rozważać, czy również taka sytuacja nie stanowi luki prawnej, gdyż zmiana statusu wiąże się ze zmianą ciążących na posiadaczu zwierzęcia obowiązków (zarówno nakazów, jak i zakazów). Przykładowo, zgodnie z art. 6 ust. 1 *in principio* u.o.z. zabronione jest zabijanie zwierząt, ale w ramach tego ustępu ustawodawca wyszczególnił przypadki, które nie są objęte zakazem i już na początku punktu pierwszego wymienił w tym kontekście zwierzęta gospodarskie. W żadnym akcie prawnym nie występuje jednak wyłączenie spod tego zakazu zabicie zwierzęcia domowego *in genere*. W przypadku naruszenia owego zakazu sprawca może zostać pociągnięty do odpowiedzialności wykroczeniowej na podstawie art. 37 ust. 1 u.o.z. Zatem, gdy podobnie jak w powyższych rozważaniach, dane zwierzę

gospodarskie stałoby się zwierzęciem domowym, na jego posiadaczu niejako automatycznie zaczęłby ciążyć wyżej wymieniony zakaz, nawet gdyby chciał on zabić zwierzę w sposób przewidziany przez prawo dla odbierania życia zwierzętom gospodarskim.

4. Znaczenie przepisów o własności rzeczy

Zgodnie z art. 1 ust. 1 zd. 1 u.o.z. zwierzę nie jest rzeczą[42]. Jednakże ust. 2 tegoż artykułu przewiduje, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy. Przepisy księgi drugiej Kodeksu cywilnego[43] w odniesieniu do własności zwierząt znajdują więc zastosowanie subsydiarne. Zagadnienie zmiany przeznaczenia zwierzęcia, i tym samym przyporządkowanej mu kategorii klasyfikacyjnej, zasadniczo nie zostało unormowane w ustawie o ochronie zwierząt, a zatem aktualizuje się wyżej wymieniona dyspozycja art. 1 ust. 2 u.o.z.

Dla przedmiotowego problemu szczególne znaczenie ma art. 140 k.c.[44]. Na mocy tego przepisu, a także ogólniejszego art. 5 k.c.[45], właściciel zwierzęcia w realizowaniu swojego władztwa nad nim został przez ustawodawcę skrępowany nie tylko przepisami ustaw, lecz również zasadami współżycia społecznego i społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. W literaturze zauważa się, że obie te klauzule generalne znajdują zastosowanie w odniesieniu do wykonywania prawa własności zwierząt[46]. Podkreśla się jednak przy tym, że w stosunku do zwierząt domowych z uwagi na relację, jaka wiąże je z człowiekiem, adekwatniejsze jest akcentowanie przy ich ocenie zasad współżycia społecznego, natomiast co do zwierząt gospodarskich, tj. mających spełniać określone przez ustawodawcę cele gospodarcze, powinno badać się wykonywanie prawa własności w pierwszej kolejności przez pryzmat jego – zwierzęcia – społeczno-gospodarczego przeznaczenia[47].

---

[42] Art. 1 ust. 1 u.o.z.: „Zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę".

[43] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.); dalej: k.c.

[44] „W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą".

[45] Art. 5 k.c.: „Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony".

[46] Zob. M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, s. 82–83.

[47] *Ibidem*.

W świetle tych postanowień, zwierząt domowych nie można traktować w sposób sprzeczny z przyjętymi w danej społeczności normami moralnymi, wzorcami kulturowymi czy obowiązującymi zwyczajami[48]. Optymalnym sposobem obchodzenia się ze zwierzęciem jest więc model zakorzeniony w tradycji społeczeństwa, zgodny z przyjętą w przepisach prawa aksjologią[49]. Bez wątpienia zasad współżycia społecznego należy przestrzegać także wobec zwierząt gospodarskich, jednakże na tym polu ustępują one drugiej z powyższych klauzul. W piśmiennictwie podkreśla się, że zadaniem klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia jest wyważanie interesu indywidualnego i interesu społecznego[50]. Interes indywidualny polega w tym przypadku na tym, że właściciel może stosownie do swoich potrzeb robić ze zwierzęciem wszystko to, czego tylko zapragnie. Z kolei interes społeczny jest wyrazem oczekiwań społeczeństwa, że właściciel będzie korzystać ze swojej własności w sposób pozwalający zaspokoić jego – społeczeństwa – potrzeby, m.in. produkując żywność pochodzącą od posiadanych zwierząt (np. mięso czy jaja). Funkcjonowanie tej klauzuli ogranicza więc wolność właściciela do samodzielnego decydowania o tym, jak będzie postępować ze swoim zwierzęciem, a w szczególności, czy będzie z niego korzystać w sposób ustalony przez prawo lub obyczaje, czy też inaczej. Klauzula ta ma przede wszystkim znaczenie gospodarcze, stąd też trudno jest ją odnosić do zwierząt domowych.

Traktowanie zwierząt domowych jak zwierzęta gospodarskie, tj. wykorzystywanie ich do określonych celów ekonomicznych, m.in. jako zwierzę pociągowe, mięso czy jako mające dostarczać inny surowiec (np. futro), często będzie przez ludzi postrzegane jako naruszenie obowiązujących zasad współżycia społecznego. Z kolei traktowanie zwierząt gospodarskich jak zwierzęta domowe, choć mogłoby to uzyskać społeczną aprobatę, np. przez znaczące poprawienie komfortu zwierzęcia w wyniku trzymania go w domu, będzie jednak naruszać jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie, gdyż utrudni realizację założeń gospodarczych, jakie wiążą z nim przepisy prawa. Powyższe okoliczności powinno zatem uznać się za bezprawne na gruncie prawa cywilnego z uwagi na naruszanie przez właścicieli zasad współżycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności nad

[48] Por. M. Balwicka-Szczyrba, (w:) A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, komentarz do art. 140, akapit 14.

[49] Przede wszystkim nakazem humanitarnego traktowania zwierząt, o którym stanowi art. 5 u.o.z.

[50] Por. B. Sitek, (w:) P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, komentarz do art. 140, nb 11; M. Habdas, (w:) M. Fras (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, Warszawa 2018, komentarz do art. 140, s. 35–36.

zwierzęciem. Zachowania takie nie będą jednak *per se* rodzić konsekwencji karnoprawnych – do tego konieczne jest obowiązywanie przepisów przewidujących sankcje karne.

5. Zmiana przeznaczenia zwierząt a znęcanie się

Na koniec rozważań warto pochylić się nad problemem odpowiedzialności karnej posiadacza zwierzęcia traktującego je w sposób inny niż właściwy z uwagi na specyfikę jego gatunku, w tym inny niż przewidują to zasady współżycia społecznego i jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie. Przestępstwo znęcania się nad zwierzęciem stypizowane w art. 35 ust. 1a u.o.z. jest logiczną konsekwencją postanowienia art. 6 ust. 1a u.o.z., w którym ustawodawca zabrania znęcania się nad zwierzętami. Można zastanawiać się nad sensem i koniecznością funkcjonowania w systemie art. 6 ust. 1a u.o.z., gdyż przepis ten z racji nieopatrzenia jego konstrukcji *a priori* sankcją, jest *lex imperfecta*, a z kolei art. 35 ust. 1a nie potrzebuje do tego, aby można go było stosować, dodatkowego przepisu potwierdzającego, że znęcanie się nad zwierzętami jest zachowaniem bezprawnym. Bezprawność znęcania wynika już bowiem z obchodzenia się ze zwierzęciem w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego i społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa własności nad nim, wymaganymi przez prawo cywilne, gdyż żadna z tych klauzul nie zezwala na zadawanie bólu lub cierpień ani swojemu, ani cudzemu zwierzęciu. Występowanie więc w systemie czysto deklaratoryjnego przepisu, jakim bez wątpienia w świetle postanowień Kodeksu cywilnego jest art. 6 ust. 1a u.o.z., należy zakwalifikować jako zbędne.

Ustawodawca zdecydował się na zdefiniowanie pojęcia „znęcania się nad zwierzęciem", stwierdzając, że rozumie się przez nie zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień[51]. W celu ograniczenia możliwości pojawienia się wątpliwości interpretacyjnych podał on jeszcze w tym samym ustępie katalog zachowań, które powinno zakwalifikować się jako właśnie znęcanie się nad zwierzętami. W tej obszernej i zarazem przykładowej liście, precyzującej znamiona typu czynu zabronionego, nie sposób jednak znaleźć *expressis verbis* zmianę przeznaczenia zwierzęcia. Jednakże „wdrożenie" owej zmiany w praktyce *in concreto* może okazać się realizacją znamion znęcania poprzez stanowienie którejś z sytuacji wyłożonych przez ustawodawcę w art. 6 ust. 2 pkt 1–19 u.o.z. Nawiązując do egzemplifikacji z początku niniejszego opracowania, traktowanie świni jak psa *prima facie* bynajmniej nie jest znęcaniem się nad nią, natomiast w przypadku,

[51] Art. 6 ust. 2 *ab initio* u.o.z.

np. ubierania ją w różnego rodzaju kostiumy – co zdarza się w odniesieniu do psów – może to krępować jej ciało i być używaniem względem niej „innego urządzenia", w rozumieniu art. 6 ust. 2 pkt 7 u.o.z., zmuszającego świnię do przebywania w nienaturalnej pozycji czy powodującego zbędny ból[52]. Z kolei posłużenie się przez ustawodawcę wyrażeniem „w szczególności" tuż przed otwarciem listy przykładów implikuje stwierdzenie, iż jest ona otwarta, tj. wymienione w pkt 1–19 zachowania nie przesądzają, że czyn odpowiadający opisowi z początku ustępu, inny niż one, nie będzie uznany za znęcanie się nad zwierzęciem[53]. Bowiem w myśl art. 6 ust. 2 *in principio* u.o.z. przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień[54], przez co oczywiście nie da się definitywnie zamknąć w dziewiętnastu punktach wszystkich odpowiadających temu przepisowi sytuacji[55].

Rekapitulując, samo traktowanie zwierzęcia inaczej niż przyjęło się obchodzić z kategorią, do której przynależy – zwierzęta domowe albo gospodarskie – nie jest *in genere* tożsame ze znęcaniem się nad nim. Natomiast konkretne zachowania związane z ową zmianą jego przeznaczenia mogą już wypełniać znamiona znęcania, czy to *explicite* wymienione w art. 6 ust. 2 u.o.z., czy też będąc innymi sytuacjami powodującymi u zwierzęcia ból lub cierpienie.

6. Wnioski

Jak wykazano wyżej, ustawodawca jak na razie nie zdecydował się uregulować wprost zagadnienia wzajemnej zmiany przeznaczenia zwierząt domowych i gospodarskich. Odpowiedzi na poszczególne aspekty problemu

---

[52] Art. 6 ust. 2 u.o.z.: „Przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień, a w szczególności: (…) pkt 7) używanie uprzęży, pęt, stelaży, więzów lub innych urządzeń zmuszających zwierzę do przebywania w nienaturalnej pozycji, powodujących zbędny ból, uszkodzenia ciała albo śmierć".

[53] Por. S. Rogala-Walczyńska, *Prawnokarne aspekty przestępstwa znęcania się nad zwierzętami*, (w:) M. Mozgawa (red.), *Znęcanie się*, Warszawa 2020, s. 544: „Pojęcie znęcania się jest zbyt obszerne, ażeby objąć trudne do wyliczenia kazuistyczne przypadki złego traktowania. Znęcaniem się może być zarówno zadawanie urazów, bicie, w ogóle sprawianie bólu fizycznego, jak też sprawianie ciężkich przykrości moralnych, zarówno jednorazowe, jak i systematyczne, zarówno aktywne, jak też polegające na zaniedbywaniu, odmowie pożywienia. Każde postępowanie nacechowane zamiarem krzywdzenia fizycznego i moralnego w odpowiednich warunkach może być zatem rozumiane jako znęcanie się (L. Peiper, *Komentarz do Kodeksu Karnego i Prawa o Wykroczeniach*, Kraków 1936, s. 497–498)".

[54] Więcej na temat rozumienia bólu i cierpienia zarówno w kontekście przestępstwa znęcania się nad zwierzętami, jak i w ogóle w prawie karnym: *ibidem*, s. 540–541.

[55] Notabene pierwotnie art. 6 ust. 2 u.o.z. zawierał jedynie trzynaście punktów.

można jedynie starać się dekodować z przepisów odnoszących się do innych instytucji prawnych.

Jedną z największych ułomności obecnego stanu rzeczy jest luka w przedmiocie ustalenia stosunku zakresowego obu kategorii[56]. Ustawodawca powinien określić, czy dopuszcza możliwość pełnienia jednocześnie przez konkretne zwierzę funkcji właściwych i dla zwierząt domowych, i dla zwierząt gospodarskich, czy też stanowczo taką ewentualność wyklucza. Opowiedzenie się za pierwszym wariantem nieuchronnie wiązałoby się z częstymi kolizjami obowiązków i problemami praktycznymi, np. kwestią, kiedy ubój zwierzęcia (jako gospodarskiego) byłby dopuszczalny, a kiedy (jako domowego) realizowałby znamiona przestępstwa z art. 35 ust. 1 u.o.z. Dlatego też bardziej racjonalne wydaje się wysuwanie propozycji *de lege ferenda* optujących za drugim rozwiązaniem.

Trzeba również zwrócić uwagę na istnienie innej luki prawnej. Sytuacje opisane w pkt 3 niniejszego opracowania, zmierzające w odległej perspektywie do zakwalifikowania danego gatunku z kategorii zwierząt gospodarskich do zwierząt domowych, choć konieczne do legalnego przekategoryzowania gatunku, będą jednak praktykami niezgodnymi z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i z tego powodu będą budzić wątpliwości pod kątem legalności. Zatem mimo że ustawodawca finalnie nie uniemożliwia zmiany statusu zwierzęcia, to jednak zdaje się nie dostrzegać problemu, iż *implicite* walnie ją utrudnia. Remedium na ten problem może być wprowadzenie do tekstu ustawy o ochronie zwierząt *legem specialem* w stosunku do art. 140 k.c. i art. 5 k.c., która to *lex* wyłączałaby bezprawność traktowania zwierząt gospodarskich, tak jak zwierzęta domowe, czyli sprzecznie z ich społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, jednak pod warunkiem że takowe traktowanie nie szkodzi zdrowiu zwierzęcia lub w inny sposób nie realizuje znamion znęcania się nad nim.

Ponadto wskazane wydaje się przeprowadzanie od czasu do czasu badań socjologicznych celem skontrolowania, za które zwierzę – domowe czy gospodarskie – społeczeństwo poczytuje dany gatunek. Ma to bowiem bezpośredni wpływ na aktualizację jednej z przesłanek definiujących zwierzęta domowe. Współcześnie tego typu badania jawią się jako poszukiwanie bardziej obiektywnego wyjścia z impasu definicyjnego, niż poleganie na partykularnych opiniach społeczności lokalnych czy określonych grup społecznych. Gdyby bowiem dano prymat dwóm ostatnim przypadkom, wówczas mogłoby dochodzić do *sui generis* regionalizacji prawa i klasyfikowania w jednym środowisku danego zwierzęcia za domowe, a w drugim za gospodarskie.

[56] Zob. pkt 3 niniejszego opracowania.

Bibliografia

Akty prawne

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1012 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących hodowli zwierząt hodowlanych czystorasowych i mieszańców świni, handlu nimi i wprowadzania ich na terytorium Unii oraz handlu ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu i jego wprowadzania na terytorium Unii oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 652/2014, dyrektywy Rady 89/608/EWG i 90/425/EWG i uchylające niektóre akty w dziedzinie hodowli zwierząt („rozporządzenie w sprawie hodowli zwierząt") (Dz.Urz. UE L z 2016 r. nr 171, s. 66, ze zm.)

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 1932 r. nr 42, poz. 417 ze zm.)

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. w sprawie uregulowania obrotu zwierzętami gospodarskimi i drobiem oraz obrotu hurtowego mięsem (tekst jedn. Dz.U. z 1938 r. nr 102, poz. 678)

Ustawa z dnia 17 kwietnia 1936 r. o uboju zwierząt gospodarskich w rzeźniach (Dz.U. nr 29, poz. 237)

Ustawa z dnia 10 lutego 1949 r. o obrocie zwierzętami gospodarskimi i produktami uboju oraz o ich przetwórstwie (Dz.U. nr 21, poz. 135 ze zm.)

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)

Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. nr 207, poz. 1762 ze zm.)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.)

Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. nr 133, poz. 921)

Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 36)

Monografie i prace zbiorowe

Balwicka-Szczyrba M., (w:) A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024

Goettel M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013

Grysla M., *Prawnokarna ochrona zwierząt – wybrane zagadnienia. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Prokuratura i Prawo" 2023, nr 10

Gudowski J., Rudnicka J., Rudnicki G., Rudnicki S., (w:) J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2016

Habdas M., (w:) M. Fras (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, Warszawa 2018

Janowski M., *Status prawny zwierząt a ich kategoryzacja biologiczna*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej" 2020, nr 4

Kruk E., (w:) E. Kruk (red.), *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2024

Kuszlewicz K., *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019

Kuszlewicz K., *Strona podmiotowa przestępstwa znęcania nad zwierzętami – rozumienie zamiaru bezpośredniego sprawcy*, LEX/el. 2018

Kuszlewicz K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021

Manjura-Niskiewicz G., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2022

Pietrzykowski T., *Prawo ochrony zwierząt. Pojęcia, zasady, dylematy*, Warszawa 2022
Rogala-Walczyńska S., *Prawnokarne aspekty przestępstwa znęcania się nad zwierzętami*, (w:) M. Mozgawa (red.), *Znęcanie się*, Warszawa 2020
Sitek B., (w:) P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2014 r., II OSK 2746/13, LEX nr 1450914
Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r., II OSK 1953/08, LEX nr 597454
Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2023/12, LEX nr 1291953
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 grudnia 2013 r., II SA/Gl 1248/13, LEX nr 1647340
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 kwietnia 2023 r., II SA/Lu 118/23, LEX nr 3559030
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 stycznia 2021 r., II SA/Łd 277/20, LEX nr 3121130
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., II SA/Ol 780/17, LEX nr 2392767
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 października 2020 r., II SA/Rz 900/20, LEX nr 3088249
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 stycznia 2021 r., II SA/Sz 829/20, LEX nr 3129849
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2021 r., IV SA/Wa 2757/20, LEX nr 3320526
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2021 r., VIII SA/Wa 602/21, LEX nr 3294267

Źródła internetowe

Al Shehabi D., *„Mięso to mięso". Szokujący wpis kandydatki Konfederacji do Sejmu o uboju psów*, Polska Agencja Prasowa, https://www.pap.pl/aktualnosci/mieso-mieso-szokujacy-wpis-kandydatki-konfederacji-do-sejmu-o-uboju-psow (dostęp: 28.05.2025 r.)
an, *Traktują świnię jak psa! Jeżdżą z nią metrem!*, Fakt.pl, https://www.fakt.pl/wydarzenia/polska/swinka-jak-pies-na-smyczy/ckhffeh (dostęp: 28.05.2025 r.)
jad, *Jedzenie psów i kotów jest naszą tradycją*, Rmf24.pl, https://www.rmf24.pl/fakty/swiat/news-jedzenie-psow-i-kotow-jest-nasza-tradycja,nId,1074867#crp_state=1 (dostęp: 28.05.2025 r.)
Jurek T., *Jakimi zwierzętami są świnie? Czy świnię można pokochać tak samo jak psa czy kota?*, Lovepigs.pl, https://lovepigs.pl/pl/blog/Jakimi-zwierzetami-sa-swinie-Czy-swinie-mozna-pokochac-tak-samo-jak-psa-czy-kota/3 (dostęp: 28.05.2025 r.)
Laskowski M., *Świnka zachowuje się jak pies*, Zpazurem.pl, https://www.zpazurem.pl/artykuly/swinka_zachowuje_sie_pies (dostęp: 28.05.2025 r.)
Latos G., *Natalia Jabłońska: Nie rozumiem decyzji o skreśleniu mnie z listy Konfederacji*, „Dziennik Gazeta Prawna", https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9285692,natalia-jablonska-nie-rozumiem-decyzji-o-skresleniu-mnie-z-listy-konf.html (dostęp: 28.05.2025 r.)
Słownik języka polskiego, PWN, towarzysz, https://sjp.pwn.pl/szukaj/towarzyszenie.html (dostęp: 28.05.2025 r.)
Słownik języka polskiego, PWN, towarzyszyć, https://sjp.pwn.pl/sjp/towarzyszyc;2530199.html (dostęp: 28.05.2025 r.)
Słownik języka polskiego, PWN, tradycyjnie, https://sjp.pwn.pl/slowniki/tradycyjnie.html (dostęp: 28.05.2025 r.)
Słownik języka polskiego, PWN, udomowienie, https://sjp.pwn.pl/szukaj/udomowienie.html (dostęp: 28.05.2025 r.)
Wojajczyk J., *Zjedli mięso żółwia. 78 osób w szpitalu, nie żyje ośmioro dzieci*, Interia Zielona, https://zielona.interia.pl/wiadomosci/swiat/news-zjedli-mieso-zolwia-78-osob-w-szpitalu-nie-zyje-osmioro-dzie,nId,7383056 (dostęp: 28.05.2025 r.)

Legal Aspects of Reciprocal Changing the Purpose of Pets and Farm Animals

Abstract

Recently, treating farm animals as pets, as well as the opposite situation, when pets are used for economic purposes, has become increasingly popular. This trend raises the question of whether such a change in the purpose of animals has legal consequences for their owners. Polish law divides animals into categories, and if a specific species belongs to one of them, it creates obligations for the owner of the animal, resulting from, among others, the Animal Protection Act. For this reason, the question arises whether changing the category of animals assigned by the legislator is permissible under the law at all and, if so, under what conditions. Due to the appropriate application of the provisions regarding property to animals, the regulations in the field of property law apply to the subject matter, in particular the obligation to use one's property in accordance with the principles of social coexistence and its socio-economic purpose. At the same time, it is necessary to consider the issue of whether treating an animal differently than is traditionally the case with its species is a crime of animal abuse.

Keywords: pets, farm animals, animal ownership, responsibilities of the animal owner, animal abuse

Słowa kluczowe: zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie, własność zwierzęcia, obowiązki właściciela zwierząt, znęcanie się nad zwierzętami

Sara Kubicka
e-mail: sarakubicka3@gmail.com
ORCID: 0009-0001-2733-6837

Uwarunkowania prawne i dylematy społeczne pracy wykonywanej przez dzieci w rodzinnym gospodarstwie rolnym

Wstęp

Praca dzieci w rodzinnym gospodarstwie rolnym stanowi temat bardzo praktyczny – jakże powszechne, i w pewnym sensie naturalne, jest przecież wykonywanie prac w gospodarstwie rolnym przez członków rodziny rolników[1]. Fundament takiej pracy stanowi na ogół ciche porozumienie między członkami gospodarstwa domowego[2]. Owe gospodarstwo jako specyficzny zakład pracy jest jednocześnie domem i źródłem środków życiowych. Człowiek spędza znaczną część życia, pracując w rodzinie lub w gospodarstwie domowym, rozumianym jako grupa krewnych, którzy łączą swoje dochody, z reguły mieszkając i jedząc razem. W tym sensie można mówić o grupowej strategii życia w gospodarstwie domowym, w ramach której dochodzi do podziału zadań według umiejętności, płci, wieku i relacji małżeńskich[3].

Stosunek pracy w rozumieniu prawa zakłada istnienie dwóch stron – pracodawcy i pracownika, z czego tego drugiego chronią semiimperatywne normy. Podpisywanie umowy z członkiem rodziny, zwłaszcza z kimś tak bliskim jak dziecko, niesie ze sobą konotację pewnego rodzaju surowego, wręcz „nieludzkiego" formalizmu. Jednocześnie niesformalizowany charakter pomocy dzieci w gospodarstwach rodziców jest kontrowersyjny pod względem ryzyka nieprzestrzegania narodowych i ponadnarodowych norm dotyczących ich pracy. Uznanie rodzica za zawsze zdolnego do słusznego

[1] GUS, Powszechny Spis Rolny 2020, *Pracujący i nakłady pracy w gospodarstwach rolnych w okresie 12 miesięcy – wyniki wstępne PSR 2020*, s. 2, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6479/5/1/1/pracujacy_i_naklady_pracy_w_gospodarstwach_rolnych_w_okresie_12_miesiecy-wyniki_wstepne_psr_2020.pdf (dostęp: 29.05.2025 r.).

[2] J. Lucassen, *Historia pracy. Nowe dzieje ludzkości* (tłum. T. Markiewka), Kraków 2023, s. 34.

[3] J. Lucassen, *Historia pracy*…, s. 33.

wyznaczania dziecku zadań do wykonania w domu może wiązać się z ryzykiem nadużyć i wypadków.

Przed XX wiekiem znaczna liczba pracowników na świecie wykonywała zdecydowaną większość swojej pracy na innych zasadach niż wykonuje się ją dziś. Praca dzieci była powszechnym zjawiskiem w epoce przedindustrialnej, przede wszystkim w rolnictwie oraz w obszarze pomocy domowej[4]. Współcześnie normy prawa międzynarodowego jej zabraniają. Z europejskiej perspektywy zakaz ten konotuje często z pracą dzieci w fabrykach ubrań czy w kopalni miki w krajach dalekich od Europy zarówno geograficznie, jak i prawnie[5]. Jednocześnie warto zauważyć, że praca dzieci w gospodarstwach rolnych może wypełniać niektóre z cech stosunku pracy, jak chociażby wyznaczanie miejsca czy czasu pracy dziecka przez rodziców, kierowanie pracą dziecka, płacenie dziecku za wykonane czynności (co nasuwa pytanie, jak odróżnić kieszonkowe od wynagrodzenia). Aby zapobiec brakowi prawnej ochrony warunków wykonywania przez dzieci obowiązków w gospodarstwie rolnym, kluczowe jest spojrzenie na te czynności z perspektywy ochronnej funkcji norm prawnych.

I. Definicja gospodarstwa rolnego

Refleksja nad pracą dzieci w gospodarstwie rolnym wymaga identyfikacji pojęcia owego gospodarstwa jako bardzo specyficznego zakładu pracy. Nie ma jednej uniwersalnej definicji gospodarstwa rolnego. Różne definicje odnoszą się do takich elementów produkcyjnych, jak ludzie, ziemia i inwentarz, które są niezbędne do prowadzenia działalności rolniczej w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Większość gospodarstw rolnych w Polsce stanowią gospodarstwa indywidualne, prowadzone przez osoby fizyczne[6].

II. Charakterystyka gospodarstwa rodzinnego

Znaczną część gospodarstw indywidualnych stanowią gospodarstwa rodzinne, często będące własnością rodzin od pokoleń[7]. Gospodarstwo rodzinne powstaje ze ścisłego połączenia gospodarstwa rolnego

[4] K. Ziółkowska, *Ochrona pracy dzieci i młodocianych na polskim rynku pracy*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 51, s. 201.

[5] Zob. Cykl reportaży *Dzieci Świata* na kanale podróżniczym Telling Stories – Marzena Figiel-Strzała, https://www.youtube.com/@marzena.tellingstories (dostęp: 29.05.2025 r.).

[6] GUS, Powszechny Spis Rolny 2020…, s. 1.

[7] D. Puślecki, *Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego*, „Roczniki Naukowe" 2016, t. XVIII, z. 2, s. 218.

z gospodarstwem domowym, zapewnia utrzymanie rodzinie dzięki nakładom jej pracy[8]. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej[9] gospodarstwo rodzinne stanowi podstawę ustroju rolnego Polski[10]. Jego definicję objaśnia ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego[11], według której jest to: „gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha"[12].

Warto w tym miejscu zauważyć, iż brak w owej definicji gospodarstwa rodzinnego odniesienia do rodziny.

III. Opowieść o naszych babkach

Przodkowie z rodzin rolniczych spędzali dzieciństwo na zbieraniu poziomek i ziemniaków, pasaniu kóz, pilnowaniu krów, udziale w żniwach, wiązaniu snopków czy ustawianiu stogów. Ojciec autorki wspomina jazdę na wozie wypełnionym snopkami, podkreślając, że dziś żadnego swego dziecka i nie usadziłby na takim wozie i co więcej – sam bałby się na nim jechać.

Wspomnienia ojca autorki narodziły się w rodzinie raczej robotniczej niż typowo rolniczej. Aby przedstawić realia pracy dzieci w rodzinach rolniczych, pomocna okazuje się książka Joanny Kuciel-Frydryszak „Chłopki. Opowieść o naszych babkach"[13], w której ukazane zostały między innymi ciemne aspekty pracy w rolnictwie wykonywanej nie tak dawno temu przez naszych małych przodków i przodkinie. Książka tworzy obraz gospodarstw, w których dzieci nie tyle pomagają w domu, co raczej wykonują pracę bliską pracy zawodowej.

„Dziecko wiejskie krótko jest darmozjadem. Pasanie bydła jest wszędzie zawodową pracą dziecka. Pasają zresztą wszystko, co się daje pasać: konie, krowy, kozy, trzodę, gęsi, pilnują kaczek nad wodą i spędzają je z wody nad wieczorem. Tak czy inaczej, dziecko od szóstego roku życia jest pracownikiem domowym"[14].

Praca wykonywana przez dzieci w gospodarstwie ewoluowała wraz z rozwojem techniki i zmianami społecznymi. Współcześnie ich pomoc

---

[8] D. Puślecki, *Prawne pojęcie*..., s. 218.

[9] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej: Konstytucja RP.

[10] Art. 23 Konstytucji RP.

[11] Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. poz. 423 ze zm.); dalej: u.k.u.r.

[12] Art. 5 u.k.u.r.

[13] J. Kuciel-Frydryszak, *Chłopki*, *opowieść o naszych babkach*, Warszawa 2023.

[14] Za J. Kuciel-Frydryszak, *Chłopki*…, s. 17; M. Librachowa (oprac.), *Dziecko wsi polskiej – próba charakterystyki*, Warszawa 1934.

wydaje się mieć mniej drastyczny wymiar, choć wciąż otwarte pozostaje pytanie o możliwość rozgraniczenia obowiązku pomocy w domu od rzeczywiście świadczonej pracy, która podlegałaby rygorowi przepisów Kodeksu pracy[15]. Podczas gdy praca młodocianych i dzieci regulowana jest przepisami, w sytuacji, w której dziecko wykonuje obowiązki domowe w gospodarstwie rodzica, istnieje ryzyko, że ochrona ta nie jest zapewniona.

Bez wątpienia istnieje fundamentalna różnica między obowiązkami wykonywanymi przez dzieci w warunkach typowo „miejskich" i „wiejskich". Prace wykonywane w gospodarstwie rolnym przez dzieci mogą wiązać się z większym zagrożeniem dla ich bezpieczeństwa psychofizycznego. Co ważne z perspektywy niniejszego artykułu, nie wiadomo, jak duży odsetek wypadków w rolnictwie stanowią te, których ofiarami są dzieci. Skala problemu jest trudna do oszacowania, gdyż dzieci pracujące w środowisku domowym czy w firmach rodzinnych wymykają się statystykom[16].

IV. Pojęcie pracy

Aby zastanowić się, czy obowiązki wykonywane w gospodarstwie rolnym przez dzieci mogą być rozumiane jak praca, niezbędne jest objaśnienie pojęcia samej pracy, jej wartości ekonomicznej oraz moralnej.

„Obecnie większość ludzi na tej planecie, kiedy nie śpi, połowę swojego czasu poświęca pracy, wliczając w to podróże między domem a miejscem zatrudnienia; podczas snu regeneruje się zaś po tych trudach. W tym sensie historia pracy jest w dużej mierze historią ludzkości. Ale co dokładnie rozumiemy przez pracę?"[17].

Definiując pracę, można akcentować jej fizyczną lub umysłową stronę, jej wpływ na rozwój osobowości, stopień zaspokojenia własnych potrzeb człowieka, czy też znaczenie dla społeczeństwa. Główny problem z niezliczonymi definicjami pracy polega na ich jednostronności – kładzeniu nacisku na wybrane formy pracy i zaniedbywanie innych[18].

Praca może być zdefiniowana jako: „celowa działalność człowieka zmierzająca do wytworzenia określonych dóbr materialnych lub kulturalnych, wytwór takiej działalności, zwłaszcza w dziedzinie nauki lub kultury,

[15] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 277); dalej: k.p.

[16] M. Otto, *Zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy na podstawie art. 32 KPP*, (w:) K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy. Tom X. Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy europejskie*, Warszawa 2020, s. 724.

[17] J. Lucassen, *Historia pracy…*, s. 27.

[18] *Ibidem*.

zajęcie, zatrudnienie jako źródło zarobku; też: instytucja, w której się pracuje zarobkowo"[19].

Filozofia opisuje pracę jako zjawisko w życiu jednostki i społeczeństwa. Określa ją z punktu widzenia wartości służących rozwojowi osobowości ludzkiej, cywilizacji, kultury czy moralności[20]. Platon przez pracę rozumiał wysiłek umysłowy, intelektualne możliwości człowieka[21]. Człowiekiem wolnym był ten, który nie pracował fizycznie.

Charles i Chris Tilly'owie ujęli pracę w następujący sposób: „Praca obejmuje wszelkie ludzkie wysiłki, które zwiększają wartość użytkową towarów i usług. (...) To tylko uprzedzenia zrodzone przez zachodni kapitalizm i jego przemysłowe rynki sprawiają, że traktujemy żmudne wysiłki wykonywane poza domem w celu zdobycia wypłaty jako «prawdziwą pracę», a inne aktywności sprowadzamy do rozrywki, przestępczości czy zwykłego sprzątania"[22].

Zaletą tej definicji jest to, że nie ogranicza się do działań na rynku. Tilly'owie przywiązują dużą wagę do zajęć domowych, które traktują jak prawdziwą pracę. Z definicji wykluczają zaś działania czysto destrukcyjne, ekspresyjne lub konsumpcyjne[23]. W kolejnym rozumieniu, za pracę traktuje się na przykład wszystkie ludzkie zajęcia wykonywane poza czasem wolnym[24].

Pracę definiowano chociażby jako działalność, która służy ludziom danego społeczeństwa do uzyskania zasadniczych środków potrzebnych do życia[25]. Pojęcie pracy stanowi między innymi jedną z centralnych kategorii w marksistowskiej teorii procesu społecznego i dialektyki materialnej. W tym kontekście istotne znaczenie przypisano rozróżnieniu dwóch zasadniczych form pracy – produkcyjnej i nieprodukcyjnej – z czego ta druga nie stanowi w materializmie historycznym ujemnej oceny moralnej[26].

„Marks podkreśla, że ludzie oraz sposób, w jaki wchodzą oni ze sobą nawzajem w interakcje, są wynikiem oddziaływania rzeczywistych, społecznych i historycznych sił wytwórczych"[27].

W ramach teoretycznych opartych na kombinacji myśli Marksa oraz Freuda, praca afektywna pojmowana jest w kategoriach produkcji

---

[19] Za J. Lucassen, *Historia pracy*..., s. 25, autor nie podaje źródła cytatu.

[20] W. Drzeżdżon, *Praca jako fundamentalna czynność człowieka: studium interpretacyjne*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość" 2015, t. 12, s. 100–104.

[21] K. Kaszyński, *Aksjologiczne aspekty pracy ludzkiej*, „Problemy Profesjologii" 2009, nr 2, s. 56.

[22] Za J. Lucassen, *Historia pracy*..., s. 27–28; Ch. Tilly, Ch. Tilly, *Work under Capitalism*, Boulder 1998, s. 22–23.

[23] J. Lucassen, *Historia pracy*..., s. 28.

[24] *Ibidem*, s. 29.

[25] S. Kozyr-Kowalski, J. Ładosz, *Dialektyka a społeczeństwo. Wstęp do materializmu historycznego*, Warszawa 1979, s. 48–49.

[26] S. Kozyr-Kowalski, J. Ładosz, *Dialektyka*..., s. 48–49.

[27] J. Winn, *Pisanie o pracy akademickiej*, „Praktyka Teoretyczna" 2015, t. 18, nr 4, s. 29.

pragnienia[28]. Feministyczne badania analizujące potencjał pracy kobiecej uchwytują pracę afektywną w terminach pracy opartej na więzach pokrewieństwa i pracy opiekuńczej[29].

Wydaje się, że przedstawiona powyżej charakterystyka pojęcia pracy pozwala uznać za pracę także obowiązki wykonywane przez dzieci w celu pomocy rodzinie w gospodarstwach domowych. Z tego punktu widzenia każda pomoc dziecka może być potraktowana jako praca. Spojrzenie to warto skontrastować z prawniczym rozumieniem, które jest zgoła odmienne i znacznie rzadziej niż w potocznym rozumieniu klasyfikuje daną aktywność jako pracę.

V. Ochrona dzieci przed pracą

Prawo chroni dzieci przed pracą. W literaturze przedmiotu wyróżnia się Konwencję nr 138 Międzynarodowej Organizacji Pracy[30], Europejską Kartę Społeczną[31] oraz unijną dyrektywę Rady 94/33/WE z dnia 22 czerwca 1994 r. w sprawie ochrony pracy osób młodych[32].

W Europejskiej Karcie Społecznej określono minimalny wiek 15 lat dopuszczenia do pracy[33]. Zakaz zatrudniania dzieci, które nie ukończyły 15. roku życia, dotyczy całej gospodarki, a więc wszystkich przedsiębiorstw i wszelkich kategorii prac, również tych wykonywanych w gospodarstwach rolnych, gospodarstwach domowych i przedsiębiorstwach należących do sektora usług. Zakaz dotyczy prac wykonywanych w przedsiębiorstwach rodzinnych zarówno o charakterze rolniczym, jak i nierolniczym. Obowiązuje niezależnie od tego, czy prace są świadczone za wynagrodzeniem, czy też nie[34]. Jednocześnie podkreśla się, że pojęcie zatrudnienia w rozumieniu analizowanego przepisu nie dotyczy pracy wykonywanej przez dzieci w gospodarstwie rodzinnym, jeśli jest wykonywana **w ramach zwykłych prac domowych**[35].

---

[28] M. Hardt, *Praca afektywna*, przeł. P. Juskowiak, K. Szadkowski, Warszawa 2012, s. 84, https://www.nck.pl/upload/archiwum_kw_files/artykuly/michael_hardt_-_praca_afektywna.pdf (dostęp: 29.05.2025 r.).

[29] M. Hardt, *Praca*...

[30] Konwencja nr 138 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia przyjęta w Genewie dnia 26 czerwca 1973 r. (Dz.U. z 1978 r. nr 12, poz. 53).

[31] Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67 ze zm.); dalej: EKS.

[32] Dyrektywa Rady nr 94/33/WE z dnia 22 czerwca 1994 r. w sprawie ochrony pracy osób młodych (Dz.Urz. UE L z 1994 r. nr 216, s. 12, ze zm.).

[33] Art. 7 pkt 1 EKS.

[34] M. Otto, *Zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy na podstawie art. 32 KPP*, (w:) K.W. Baran (red.), *System*..., s. 727.

[35] *Ibidem*.

Kryterium zbliżonego wieku przyjmuje Konstytucja RP, która z kolei zabrania stałego zatrudniania dzieci do 16. roku życia, dodając, że formy i charakter dopuszczalnego zatrudniania określa ustawa[36].

Przechodząc do analizy przepisów Kodeksu pracy, po pierwsze, nie znajdziemy w nim definicji pojęcia „praca". Na samym jego początku wybrzmiewają za to definicje „pracownik" i „pracodawca". „Pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę"[37]. Pracownikiem w rozumieniu Kodeksu pracy może być osoba, która ukończyła 18 lat, a w określonych warunkach, może być nim również młodsza osoba[38]. Za to „[p]racodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników"[39].

Następnie, zatrudnianie dziecka, które nie ukończyło 15 lat, jest co do zasady zabronione, z wyjątkami wynikającymi z przepisów Kodeksu[40]. Wykonywanie pracy lub innych zajęć zarobkowych przez dziecko do ukończenia przez nie 16. roku życia jest możliwe wyłącznie na rzecz podmiotu, który prowadzi działalność kulturalną, artystyczną, sportową lub reklamową i wymaga uprzedniej zgody przedstawiciela ustawowego lub opiekuna dziecka oraz zezwolenia właściwego inspektora pracy[41]. Konsekwentnie, nie jest więc dopuszczalne zatrudnianie dzieci w tym wieku w rolnictwie[42].

Po trzecie, młodociany, a więc osoba, która ukończyła 15 lat, ale nie przekroczyła jeszcze 18 lat[43], może być zatrudniony co do zasady, gdy ukończył ośmioletnią szkołę podstawową i przedstawi świadectwo lekarskie potwierdzające, że praca danego rodzaju nie zagraża jego zdrowiu[44]. Zgodnie z Kodeksem pracy może być zatrudniony przy wykonywaniu lekkich prac, które nie powodują zagrożenia dla jego życia, zdrowia i rozwoju psychofizycznego, a także nie utrudniają mu wypełniania obowiązku szkolnego[45]. Jeśli nie posiada kwalifikacji zawodowych może być zatrudniony tylko w celu przygotowania zawodowego[46]. Ponadto czas pracy młodocianego w wieku do 16 lat nie może przekraczać 6 godzin na dobę,

[36] Art. 65 ust. 3 Konstytucji RP.
[37] Art. 2 k.p.
[38] Art. 22 § 2 k.p.
[39] Art. 3 k.p.
[40] Art. 190 § 2 k.p.
[41] Art. 304^5 § 1 k.p.
[42] K. Ziółkowska, *Ochrona pracy dzieci i młodocianych*..., s. 202.
[43] Art. 190 § 1 k.p.
[44] Art. 191 § 1 k.p.
[45] Art. 200^1 § 1–2 k.p.
[46] Art. 191 § 2 k.p.

a w wieku powyżej 16 lat – 8 godzin na dobę[47]. Młodocianego nie wolno zatrudniać w godzinach nadliczbowych ani w porze nocnej[48]. Co do zasady nie wolno też zatrudniać go przy pracach wzbronionych, których wykaz ustala w drodze rozporządzenia Rada Ministrów[49]. Wymienione w nim są prace związane z nadmiernym wysiłkiem fizycznym, wymuszoną pozycją ciała oraz zagrażające prawidłowemu rozwojowi psychicznemu. Wyróżniono także prace, które narażają na szkodliwe działanie czynników chemicznych, pyłowych, fizycznych i biologicznych oraz prace stwarzające zagrożenia wypadkowe[50].

Europejska Karta Społeczna zaleca, by aktywność zawodowa dzieci i młodocianych poza godzinami nauki szkolnej nie wywierała negatywnego wpływu na proces kształcenia[51]. Dotyczy to wszystkich rodzajów prac, w tym tych wykonywanych w gospodarstwach domowych i rolnych, również gdy dzieci są krewnymi pracodawcy i mieszkają razem z nim[52].

Jednocześnie, zgodnie z Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym[53], rodzice i dzieci obowiązani są szanować i wspierać się wzajemnie[54], a dziecko, które pozostaje na utrzymaniu rodziców i mieszka u nich, ma obowiązek **pomagać im we wspólnym gospodarstwie**[55]. Zgodnie z tym, do pracowników młodocianych nie zalicza się osób małoletnich, które pomagają w prowadzeniu gospodarstwa rolnego, w którym mieszkają razem z rodzicami. Dzieci mogą wykonywać prace mające na celu pomoc rodzicom, a ich czynności nie są klasyfikowane jako praca, gdy są wyłącznie pomocą w domu.

VI. Granica między pracą i pomocą w domu

Powyższe rozumowanie implikuje wiele wątpliwości w kontekście granicy między pomocą w domu a wykonywaniem pracy. Kontrowersje wzbudza chociażby kwestia zaliczenia do obowiązków rodzinnych pomocy przy

[47] Art. 202 § 1–2 k.p.

[48] Art. 203 § 1 k.p.

[49] Art. 204 § 1 k.p.

[50] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2023 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym i warunków ich zatrudniania przy niektórych z tych prac (Dz.U. z 2023 r. poz. 1240).

[51] Art. 7 pkt 3 EKS.

[52] M. Otto, *Zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy na podstawie art. 32 KPP*, (w:) K.W. Baran (red.), *System*…, s. 730.

[53] Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2809); dalej: k.r.o.

[54] Art. 87 k.r.o.

[55] Art. 91 ust. 2 k.r.o.

czynnościach o charakterze zawodowym[56]. Gospodarstwo rolne pełni podwójną zawodowo-życiową funkcję, a granica między sferą pracy zawodowej i sferą obowiązków domowych jest trudna do wyznaczenia ze względu na specyfikę pracy w rolnictwie.

W kontekście relacji małżeńskich M. Skąpski zauważył, że życie zawodowe należy do sfery autonomicznej, a obowiązek małżonków do wzajemnej pomocy[57] ma zastosowanie wyłącznie do pracy świadczonej okazjonalnie lub w niewielkim wymiarze. Podkreślił, że tego typu działania nie podlegają regulacji prawa pracy i mają własną podstawę opartą na prawie rodzinnym[58]. Biorąc pod uwagę specyfikę sytuacji, świadczenie pracy w takich warunkach nie powoduje nawiązania umowy o pracę. Jednocześnie przekroczenie granicy polegające na regularnym wykonywaniu pracy może doprowadzić do ustalenia konkludentnego nawiązania stosunku pracowniczego. Dzieje się tak pod warunkiem, że dana więź prawna zawiera dodatkowo cechy charakterystyczne dla tego zobowiązania, takie jak podporządkowanie czy odpłatność[59]. Niniejsze spostrzeżenia można z powodzeniem odnieść do wzajemnych relacji pomiędzy innymi członkami rodziny – w tym między rodzicami i dziećmi[60].

W rozgraniczeniu pomocy w domu od rzeczywiście świadczonej pracy zaskakująco pomocna okazuje się siatka pojęciowa stosowania w statystyce publicznej.

„Za pracę w swoim/rodzinnym gospodarstwie rolnym uznaje się wykonywanie prac bezpośrednio związanych z produkcją rolniczą (roślinną i zwierzęcą) oraz prace ogólne, związane z prowadzeniem gospodarstwa np.: zakup środków produkcji, sprzedaż produktów i przygotowanie ich do sprzedaży, prace związane z magazynowaniem, transport na potrzeby gospodarstwa rolnego, bieżące naprawy sprzętu rolniczego, prace konserwacyjne budynków, maszyn, instalacji, organizację i zarządzanie pracą w gospodarstwie rolnym, załatwianie spraw urzędowych, prowadzenie rachunków, wypełnianie wniosków o dopłaty bezpośrednie i inne”[61].

---

[56] P. Prusinowski, (w:) Z. Góral (red.), *Umowne podstawy zatrudnienia*, Warszawa 2012, s. 156.

[57] Art. 23 k.r.o.

[58] Za P. Prusinowski, (w:) Z. Góral (red.), *Umowne…*, s. 156; M. Skąpski, *Świadczenie pracy podporządkowanej w ramach małżeńskiego obowiązku pomocy*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12, s. 56 i n.; szerzej tenże, *Zagadnienia stosunku pracy między członkami rodziny*, Warszawa 2000.

[59] Za P. Prusinowski, (w:) Z. Góral (red.), *Umowne…*, s. 156; M. Skąpski, *Zagadnienia stosunku pracy…*

[60] P. Prusinowski, (w:) Z. Góral (red.), *Umowne…*, s. 157.

[61] GUS, *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej. Praca w swoim gospodarstwie rolnym*, https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2553,pojecie.html (dostęp: 29.05.2025 r.).

Niemniej jednak, „[j]ako pracy w gospodarstwie rolnym nie traktuje się takich prac jak: przyrządzanie posiłków, pranie, sprzątanie, opieka nad dziećmi oraz innych prac związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego. Wyłączone są również prace związane z leśnictwem, łowiectwem, połowem lub hodowlą ryb (bez względu na to czy prowadzone były w gospodarstwie czy poza nim), a także praca w ramach działalności gospodarczej innej niż rolnicza”[62].

Zdefiniowano także rodzinną siłę roboczą jako „[o]soby w wieku 15 lat i więcej, które w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie wykonywały pracę w swoim/rodzinnym gospodarstwie rolnym (niezależnie od wymiaru czasu tej pracy): użytkownik gospodarstwa rolnego, współmałżonek użytkownika, osoby z rodziny mieszkające z użytkownikiem, osoby z rodziny niemieszkające z użytkownikiem”[63].

W kontekście pracy wykonywanej w gospodarstwie rolnym przez dzieci warto zwrócić uwagę na określenie użyte w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników[64], zgodnie z którym obejmuje ono, na zasadach określonych w ustawie, rolników i **pracujących z nimi** domowników oraz pomocników.

Ważną kwestię związaną z pracą wykonywaną w gospodarstwie rolnym przez członków rodziny stanowi możliwość wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy. Zgodnie z ustawą o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy[65], „ilekroć przepisy prawa lub postanowienia układu zbiorowego pracy albo porozumienia w sprawie zakładowego systemu wynagradzania przewidują wliczanie do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownika wynikające ze stosunku pracy, okresów zatrudnienia w innych zakładach pracy, do stażu tego wlicza się pracownikowi także:

1) okresy prowadzenia indywidualnego gospodarstwa rolnego lub pracy w takim gospodarstwie, prowadzonym przez współmałżonka,
2) przypadające przed dniem 1 stycznia 1983 r. okresy pracy po ukończeniu 16 roku życia w gospodarstwie rolnym prowadzonym przez rodziców lub teściów, poprzedzające objęcie tego gospodarstwa i rozpoczęcie jego prowadzenia osobiście lub wraz ze współmałżonkiem,

---

[62] *Ibidem*.

[63] GUS, *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*. *Rodzinna siła robocza*, https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2555,pojecie.html (dostęp: 29.05.2025 r.).

[64] Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 197 ze zm.); art. 1 ust. 1.

[65] Ustawa z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz.U. nr 54, poz. 310); art. 1 ust. 1.

3) przypadające po dniu 31 grudnia 1982 r. okresy pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym w charakterze domownika w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin".

Analiza powyższego przepisu prowadzi do wniosku, że praca członków rodziny w gospodarstwie rolnym jest zjawiskiem dostrzeganym przez ustawodawcę, który przyznaje jej status umożliwiający wliczenie owej pracy do pracowniczego stażu pracy.

VII. Wypadki w gospodarstwach rolnych

W 2023 r. rolnicy zgłosili 10 709 wypadków do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, która prowadzi postępowania powypadkowe i wypłaca jednorazowe odszkodowania z tytułu uszczerbku na zdrowiu lub śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, a także zajmuje się działaniami prewencyjnymi na rzecz zmniejszenia liczby wypadków przy pracy i chorób zawodowych rolników[66]. Najwięcej osób zostało poszkodowanych wskutek wypadków z grup „upadek osób", „uderzenie, przygniecenie, pogryzienie przez zwierzęta", „pochwycenie i uderzenie przez części ruchome maszyn i urządzeń"[67]. W 2023 r. wypłacono 45 jednorazowych odszkodowań z tytułu wypadków śmiertelnych[68].

Skoro istnieje wykaz prac wzbronionych w rolnictwie oraz normy dotyczące czasu i warunków pracy dzieci, dlaczego praca dzieci w ramach pomocy rodzinie w gospodarstwie rolnym nie miałaby być chroniona prawnie?

Istnieje co prawda wykaz opracowany przez Komisję Głównego Inspektora Pracy ds. Bezpieczeństwa i Higieny Pracy w Rolnictwie, dotyczący czynności, których powierzanie dzieciom poniżej 16. roku życia jest zabronione. W wykazie wymieniono niebezpieczne czynności z zakresu obsługi ciągników oraz maszyn rolniczych, w tym sprzęganie oraz agregowanie, pozyskiwania i obróbki drewna, obsługi zwierząt gospodarskich, spawania elektrycznego i gazowego. Nie wolno powierzać dzieciom prac z wykorzystaniem substancji chemicznych, nawozów mineralnych i rozpuszczalników, prac grożących poparzeniami i pożarem, prac w zamkniętych zbiornikach, prac na wysokości, prac w wykopach ziemnych, prac w szkodliwych

[66] Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy rolniczej*, https://www.gov.pl/web/krus/wypadki-przy-pracy-rolniczej (dostęp: 29.05.2025 r.).

[67] *Ibidem*.

[68] *Ibidem*.

warunkach (w tym w hałasie i zapyleniu). Dzieci nie powinny wykonywać prac, które obciążają układ kostno-stawowy, w tym dźwigania i przenoszenia[69].

VIII. Odpowiedzialność za dziecko

Narażenie dziecka na niebezpieczeństwo w związku z powierzeniem mu określonych prac w gospodarstwie sankcjonowane jest przepisami prawa karnego i prawa wykroczeń, które przewidują odpowiedzialność rodziców lub opiekunów za brak należytej nad nim opieki. Zgodnie z przepisami Kodeksu karnego[70], jeżeli na sprawcy narażenia człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, ciąży obowiązek opieki nad osobą, którą naraził na niebezpieczeństwo, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Jeżeli sprawca czynu działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Karze nie podlega sprawca, który dobrowolnie uchylił grożące niebezpieczeństwo[71]. Wystarczającą przesłanką poniesienia odpowiedzialności karnej jest sam fakt wystąpienia bezpośredniego niebezpieczeństwa, które zagraża życiu dziecka albo może doprowadzić do ciężkiego uszczerbku na jego zdrowiu.

Zgodnie z Kodeksem karnym za niemyślne spowodowanie śmierci człowieka grozi kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5[72].

Z kolei Kodeks wykroczeń[73] głosi, iż ten, „[k]to mając obowiązek opieki lub nadzoru nad małoletnim do lat 7 albo nad inną osobą niezdolną rozpoznać lub obronić się przed niebezpieczeństwem, dopuszcza do jej przebywania w okolicznościach niebezpiecznych dla zdrowia człowieka, podlega karze grzywny albo karze nagany".

---

[69] Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wykaz czynności szczególnie niebezpiecznych, związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, których nie wolno powierzać dzieciom poniżej 16 lat*, https://www.gov.pl/web/krus/wykaz-czynnosci-szczegolnie-niebezpiecznych-zwiazanych-z-prowadzeniem-gospodarstwa-rolnego-ktorych-nie-wolno-powierzac-dzieciom-ponizej-16-lat (dostęp: 29.05.2025 r.).

[70] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (teks jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 383); dalej: k.k.

[71] Art. 160 ust. 1–4 k.k.

[72] Art. 155 k.k.

[73] Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.); art. 106.

Podsumowanie

„Właśnie dlatego, że w pracy chodzi zarówno o poczucie własnej wartości, jak i zdobywanie szacunku innych, niezbędna jest współpraca – czy to w małej społeczności, jaką jest gospodarstwo domowe, czy to w warsztacie, biurze bądź fabryce. Jak widzieliśmy, najstarszym, wręcz przedludzkim pragnieniem jest wspólna praca, współpraca”[74].

Praca dzieci w gospodarstwach rolnych stanowi złożony problem, w którym przenikają się dylematy prawne, społeczne i kulturowe. Choć tradycyjnie dzieci od lat angażowane są w prace rolnicze, niezbędne jest zapewnienie im odpowiedniej ochrony prawnej i bezpieczeństwa. Wprawdzie obowiązujące przepisy prawa międzynarodowego oraz krajowego jasno określają zasady zatrudniania dzieci i młodocianych, mimo to w praktyce mogą być trudne do egzekwowania w kontekście pracy dzieci w gospodarstwach rodzinnych. Współcześnie, kluczowe wydaje się więc precyzyjniejsze ograniczenie dopuszczalnych wyjątków od zakazu pracy dzieci.

Ważnym krokiem naprzód byłoby dokładniejsze monitorowanie i rejestrowanie przypadków wypadków z udziałem dzieci w gospodarstwach rolnych oraz wprowadzenie kompleksowych wytycznych dotyczących bezpiecznej pracy dzieci w rolnictwie. Równie istotna jest refleksja nad społecznymi i kulturowymi uwarunkowaniami pracy dzieci w rolnictwie; zrozumienie, że dzieciństwo powinno być okresem nauki i zabawy, a nie wyczerpującej pracy.

Bibliografia

Cykl reportaży *Dzieci Świata* na kanale podróżniczym Telling Stories – Marzena Figiel-Strzała, https://www.youtube.com/@marzena.tellingstories (dostęp: 29.05.2025 r.)

Drzeżdżon W., *Praca jako fundamentalna czynność człowieka: studium interpretacyjne*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość” 2015, t. 12

GUS, *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*. *Praca w swoim gospodarstwie rolnym*, https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2553,pojecie.html (dostęp: 29.05.2025 r.)

GUS, *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*. *Rodzinna siła robocza*, https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2555,pojecie.html (dostęp: 29.05.2025 r.)

GUS, Powszechny Spis Rolny 2020, *Pracujący i nakłady pracy w gospodarstwach rolnych w okresie 12 miesięcy – wyniki wstępne PSR 2020*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6479/5/1/1/pracujacy_i_naklady_pracy_w_gospodarstwach_rolnych_w_okresie_12_miesiecy-wyniki_wstepne_psr_2020.pdf (dostęp: 29.05.2025 r.)

[74] J. Lucassen, *Historia pracy…*, s. 57.

Hardt M., *Praca afektywna*, przeł. P. Juskowiak, K. Szadkowski, Warszawa 2012, https://www.nck.pl/upload/archiwum_kw_files/artykuly/michael_hardt_-_praca_afektywna.pdf (dostęp: 29.05.2025 r.)

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wykaz czynności szczególnie niebezpiecznych, związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, których nie wolno powierzać dzieciom poniżej 16 lat*, https://www.gov.pl/web/krus/wykaz-czynnosci-szczegolnie-niebezpiecznych-zwiazanych-z-prowadzeniem-gospodarstwa-rolnego-ktorych-nie-wolno-powierzac-dzieciom-ponizej-16-lat (dostęp: 29.05.2025 r.)

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Wypadki przy pracy rolniczej*, https://www.gov.pl/web/krus/wypadki-przy-pracy-rolniczej (dostęp: 29.05.2025 r.)

Kaszyński K., *Aksjologiczne aspekty pracy ludzkiej*, „Problemy Profesjologii" 2009, nr 2

Kozyr-Kowalski S., Ładosz J., *Dialektyka a społeczeństwo. Wstęp do materializmu historycznego*, Warszawa 1979

Kuciel-Frydryszak J., *Chłopki, opowieść o naszych babkach*, Warszawa 2023

Librachowa M. (oprac.), *Dziecko wsi polskiej – próba charakterystyki*, Warszawa 1934

Lucassen J., *Historia pracy. Nowe dzieje ludzkości* (tłum. T. Markiewka), Kraków 2023

Otto M., *Zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy na podstawie art. 32 KPP*, (w:) K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy. Tom X. Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy europejskie*, Warszawa 2020

Prusinowski P., (w:) Z. Góral (red.), *Umowne podstawy zatrudnienia*, Warszawa 2012

Puślecki D., *Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego*, „Roczniki Naukowe" 2016, t. XVIII, z. 2

Puślecki D., *Problem ochrony dzieci od wypadków przy pracy w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2009, nr 5

Puślecki D., *Ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków i chorób dla dzieci rolników ubezpieczonych w KRUS*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2020, nr 26

Skąpski M., *Świadczenie pracy podporządkowanej w ramach małżeńskiego obowiązku pomocy*, „Państwo i Prawo" 1999, z. 12

Skąpski M., *Zagadnienia stosunku pracy między członkami rodziny*, Warszawa 2000

Tilly Ch., Tilly Ch., *Work under Capitalism*, Boulder 1998

Winn J., *Pisanie o pracy akademickiej*, „Praktyka Teoretyczna" 2015, t. 18, nr 4

Ziółkowska K., *Ochrona pracy dzieci i młodocianych na polskim rynku pracy*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 51

Legal Conditions and Social Dilemmas of Work Performed by Children on the Family Farm

Abstract

The article addresses the controversial issue of child labor on family farms. It acknowledges the natural tendency for children to help with farm work in family settings, which often blend home and work environments. However, this practice raises legal and ethical concerns, particularly regarding protecting children's rights and adhering to national and international labor standards. The author reflects on the historical context, noting that child labor was common before the industrial era, especially in agriculture and household chores. Historical narratives illustrate that children's work on farms was often akin to professional labor. Modern international laws prohibit child labor, typically associating it with exploitative conditions in distant countries. Nonetheless, the involvement of children in family farm work shares characteristics of formal

employment, necessitating legal scrutiny to ensure their protection. Despite technological and social advancements, the line between household chores and actual labor remains blurred, particularly when considering legal frameworks. The distinction between household help and actual labor is critical, especially on farms where the overlap between professional and domestic duties is significant. The piece concludes by stressing the need for clear legal boundaries and protections for children working on family farms, highlighting the importance of safety regulations to prevent accidents.

Keywords: accidents at work, child labour, children's rights, family farm, farm, household chore

Słowa kluczowe: wypadki przy pracy, praca dzieci, prawa dzieci, gospodarstwo rodzinne, gospodarstwo rolne, prace domowe

CZĘŚĆ 4.

POMIĘDZY POLSKIM ROLNICTWEM A REGULACJAMI UE

Iga Karasińska
Uniwersytet Warszawski
e-mail: iga.e.karasinska@gmail.com
ORCID: 0009-0007-6250-473X

Pojęcie siły wyższej w prawie rolnym

1. Wstęp

Działalność rolnicza, będąca dość specyficzną formą działalności gospodarczej, podlega oddziaływaniu wielu czynników, które w znacznej mierze nie występują w klasycznej działalności gospodarczej zorientowanej na zysk. Produkcje zarówno roślinna, jak i zwierzęca realizowane są w warunkach polowych. W związku z tym obie narażone są na nieprzewidywalność czynników atmosferycznych i klimatycznych, co ma zasadniczy wpływ na ich efektywność i opłacalność. Produkcja rolna obarczona jest znacznie wyższym poziomem ryzyka w porównaniu z innymi sektorami gospodarki, co przekłada się na mniejszą przewidywalność i stabilność źródeł dochodu producentów rolnych. W konsekwencji istnieje realne ryzyko nieosiągnięcia planowanych dochodów, ich brak, a nawet poniesienia strat.

Nie ulega wątpliwości, że nieprzewidywalne czynniki atmosferyczne wywierają istotny wpływ na sferę zarówno gospodarczą, jak i społeczną, stanowiąc jednocześnie wyzwanie dla ustawodawcy unijnego oraz polskiego. To właśnie poprzez odpowiednie regulacje prawne możliwe jest kształtowanie warunków funkcjonowania producentów rolnych oraz ochrona ich przed potencjalnymi anomaliami pogodowymi utrudniającymi prowadzenie gospodarstwa rolnego.

Celem niniejszego artykułu jest analiza regulacji prawnych na poziomie zarówno unijnym, jak i krajowym, które kształtują sytuację rolników w obliczu negatywnych zjawisk klimatycznych oddziałujących na działalność rolniczą. W świetle opublikowanego 30 maja 2024 r. komunikatu Komisji do Rady w sprawie siły wyższej i nadzwyczajnych okoliczności[1], artykuł

[1] Komunikat Komisji do Rady z dnia 30 maja 2024 r. w sprawie siły wyższej i nadzwyczajnych okoliczności w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0225 (dostęp: 2.07.2025 r.).

podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób ustawodawca unijny oraz krajowy zapewnia ochronę bytu rolników w kryzysowych sytuacjach.

Podstawowym narzędziem badawczym jest analiza dogmatyczna tekstu prawnego, uwzględniająca specyfikę funkcjonowania przepisów w sektorze rolnym. Ze względu na charakter artykułu zastosowano również metodę opisową, opierając się na literaturze przedmiotu.

2. Pojęcie siły wyższej

Na wstępie należy zastanowić się nad definicją i etymologią pojęcia. Siła wyższa stanowi istotny element polskiego prawa umów, wywodzi się z rzymskiego terminu *vis maior* opracowanego przez rzymskich jurystów. Znana również jako *force majeure* – powszechna klauzula cywilistyczna określająca siłę wyższą[2]. Pojęcie to po raz pierwszy zostało opracowane przez prawników rzymskich, a następnie przejęte przez systemy prawne państw europejskich[3].

Termin pojawia się m.in. w art. 1148 francuskiego Kodeksu cywilnego[4]. Funkcja siły wyższej we francuskim prawie jest zasadniczo analogiczna do jej roli w prawie rzymskim[5]. Stanowi ona granicę odpowiedzialności kontraktowej opartej na zasadzie ryzyka. Podobnie jak w prawie rzymskim, francuskie prawo cywilne zakłada, że odpowiedzialność umowna zasadniczo opiera się na winie, z wyjątkiem pewnych szczególnych przypadków odpowiedzialności na zasadzie ryzyka[6]. W tych wyjątkowych sytuacjach siła wyższa może wyłączać odpowiedzialność, gdyż w normalnych okolicznościach do jej wyłączenia wystarczy brak winy[7]. Ewolucja prawa doprowadziła do rozszerzenia zakresu sytuacji, w których występuje odpowiedzialność

[2] J. Wegner, (w:) Z. Kmieciak, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 189e.

[3] W. Warkałło, *Siła wyższa jako zasada nieodpowiedzialności i domniemanie przypadkowości szkody*, „Państwo i Prawo" 1949, nr 9–10.

[4] *Code Civil*, czyli Kodeks Napoleona, jest francuskim kodeksem cywilnym ustanowionym podczas Konsulatu Francuskiego w 1804 r., nadal obowiązującym we Francji. Od czasu jego powstania był często zmieniany. Pierwotnie Kodeks Napoleona uosabiał prawo cywilne, które nie było ściśle odróżniane od prawa prywatnego (w przeciwieństwie do prawa publicznego i karnego).

[5] N. Dacev, *The Concept of Force Majeure in Commercial Contracts and its Interpretation during Pandemic in North Macedonia*, „Bratislava Law Review" 2022, no. 6(2), s. 79–90.

[6] M. Susan, *The Case of the Collapsing Watercourse: Builders' Responsibility for Damage in Classical Roman Law*, „Law and History Review" 1986, vol. 4, no. 2, s. 423–437.

[7] Polski Kodeks cywilny opiera odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania na zasadzie winy (art. 415 k.c.); można przyjąć, że siła wyższa wprowadza domniemanie braku winy.

na zasadzie ryzyka, co zwiększyło znaczenie instytucji siły wyższej we współczesnym prawie francuskim.

Pojęcie „siła wyższa" nie zostało zdefiniowane w polskim Kodeksie cywilnym[8], podobnie jak w Kodeksie Napoleona, mimo braku legalnej definicji występuje w kilku przepisach (np. art. 435 k.c.)[9]. Szczegółowe określenie charakteru prawnego tej instytucji na potrzeby poszczególnych gałęzi prawa jest dorobkiem orzecznictwa Sądu Najwyższego, doktryn dziedziny prawa i innych źródeł. W słowniku języka polskiego przez siłę wyższą definiuje się „zdarzenie, któremu nie można zapobiec nawet przy największych staraniach, np. klęskę żywiołową"[10].

W orzecznictwie i doktrynie przyjęto tzw. obiektywną koncepcję siły wyższej[11]. Sąd Najwyższy w drodze postanowienia uznał, że: „Termin «siła wyższa» występujący w wielu przepisach prawa polskiego powinien być we wszystkich tych przepisach rozumiany jednakowo. Do zdarzeń uznawanych za działanie siły wyższej zalicza się zdarzenia zewnętrzne, nieuchronne, nadzwyczajne, niemożliwe do przewidzenia".[12] Innymi słowy, za siłą wyższą uważa się jedynie zdarzenia zewnętrzne w stosunku do uprawnionego, nadzwyczajne i w konsekwencji nieuchronne oraz w danym układzie stosunków niemożliwe do przewidzenia, czyli o „przemożnej" mocy oddziaływania, przed którego skutkami nie było żadnej możliwości przeciwdziałania[13]. Jak wskazują S. Rudnicki i R. Trzaskowski, tej przyczynie zdarzeń w rzeczywistości społecznej przypisuje się szczególny charakter, wskazując na jej wyjątkowe i całkowicie niezależne od woli człowieka występowanie.

---

[8] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.); dalej: k.c. W literaturze z zakresu prawa cywilnego podejmowano liczne próby precyzyjnego określenia pojęcia siły wyższej. Przeważającym podejściem jest definiowanie jej jako zdarzenia nadzwyczajnego, zewnętrznego i niemożliwego do zapobieżenia, co często uzupełniane jest przytoczeniem konkretnych przykładów takich zdarzeń, jak klęski żywiołowe, działania wojenne czy akty władzy państwowej. Niemniej jednak brak jednolitej i uniwersalnej definicji siły wyższej prowadzi do różnorodnych interpretacji w praktyce prawniczej, co dodatkowo podkreśla złożoność zagadnienia.

[9] Zgodnie z art. 435 § 1 k.c.: „Prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu, wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu, chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności".

[10] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, R–Ż, Warszawa 1981, s. 217.

[11] A. Cempura, A. Kasolik, *Siła wyższa*, (w:) A. Cempura, A. Kasolik, *Metodyka sporządzania umów gospodarczych*, Warszawa 2022.

[12] Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2011 r., IV CSK 77/11, LEX nr 1084732.

[13] Sąd Najwyższy utrzymał swoją linię orzeczniczą, m.in. w wyroku z dnia 8 marca 2012 r., V CSK 165/11, czy w wyroku z dnia 13 maja 2021 r., V CSKP 83/21.

Te cechy sprawiają, że jej skutki nie powinny szkodzić jednostce i ograniczać wykonywania przysługujących jej praw[14]. Należy zatem stwierdzić, że obiektywna koncepcja zakłada, że za siłę wyższą powinno uznać się zdarzenia charakteryzujące się: 1) zewnętrznością; 2) niemożnością do przewidzenia; 3) niemożliwością ich zapobieżenia[15].

Polski Kodeks cywilny zna instytucję podobną do pojęcia siły wyższej, to jest klauzulę *rebus sic stantibus* („skoro sprawy przybrały taki obrót"). W ujęciu szerokim oznacza ogólną zasadę prawa, dopuszczającą możliwość zmiany treści lub rozwiązania stosunku prawnego, jeżeli okoliczności istniejące w chwili jego powstania uległy następnie zmianie. Uregulowana została w art. 357[1] k.c. Przepis ten znajduje zastosowanie wprost do stosunków zobowiązaniowych, których źródłem jest umowa[16]. Klauzula należy do pojęć prawa kontraktów. Przesłankami zastosowania klauzuli *rebus sic stantibus* są: zaistnienie nadzwyczajnej zmiany stosunków, która była z punktu widzenia stron (w chwili zawierania umowy) nieprzewidywalna w kontekście danego zobowiązania, oraz związek między taką zmianą a realnym lub potencjalnym pogorszeniem się sytuacji jednej ze stron umowy[17]. Jak wskazuje A. Brzozowski: „Siła wyższa i klauzula *rebus sic stantibus* mimo pewnych podobieństw stanowią jednak odrębne instytucje prawa. Różnią się zarówno przesłankami, jak i skutkami powodowanymi przez zmianę warunków. Skutkiem wystąpienia zdarzenia siły wyższej jest powstanie, faktycznej lub prawnej, całkowitej niemożliwości wykonania zobowiązania. Natomiast według koncepcji klauzuli [*rebus sic stantibus*], jej przesłanką jest nadmierne utrudnienie świadczenia, zagrażające ekonomicznemu bytowi dłużnika"[18].

Sposoby interpretacji i definiowania pojęcia siły wyższej są liczne i zróżnicowane, kładąc nacisk na różne aspekty tego zjawiska. Zasadne jest również wskazanie na inny, przedwojenny pogląd, zgodnie z którym siła wyższa jest przyczyną zdarzeń, których nie można było uniknąć ani unieszkodliwić przez użycie środków leżących w granicach zwyczajnej zapobiegliwości[19]. Konsekwentnie, według innego poglądu siła wyższa rozumiana jest jako suma obiektywnie istniejących zdarzeń stanowiących przeszkody

[14] S. Rudnicki, R. Trzaskowski, (w:) J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2014.

[15] A. Cempura, A. Kasolik, *Siła wyższa*...

[16] K. Czub, (w:) M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, art. 357[1].

[17] *Ibidem*.

[18] A. Brzozowski, *Wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania. Klauzula rebus sic stantibus*, Warszawa 2014, s. 12.

[19] S. Wróblewski, *Prawo wekslowe i czekowe*, Kraków 1936, s. 223.

nie do przezwyciężenia[20]. Pojęcie siły wyższej jest co do zasady charakterystyczne dla prawa cywilnego. Niemniej jednak *vis maior* pojawia się nie tylko w Kodeksie cywilnym, lecz także m.in. w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy[21], ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[22], w ustawie z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe[23] czy w ustawie z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo czekowe[24]. Eksperci wskazują również na termin „nadzwyczajne okoliczności": „Siła wyższa należy do pojęć cywilistycznych, choć ustawodawca niekiedy z niego korzysta także w dziedzinie prawa administracyjnego, czego przykładem jest choćby unormowanie art. 243 ust. 6 p.w.p. [Prawa własności przemysłowej – przyp. red.]. Wprawdzie przepis ten posługuje się terminem «nadzwyczajne okoliczności», ale nie budzi w orzecznictwie wątpliwości, że należy wykładać go właśnie z uwzględnieniem terminu «siła wyższa» unormowanego w art. 121 pkt 4 k.c. (...). Za taką tezą przemawia materialnie cywilny charakter spraw z zakresu własności przemysłowej, formalnie tylko traktowanych przez ustawodawcę jako sprawy administracyjne"[25].

Źródła zdarzeń, które są uznawane za siłę wyższą, są różne. Ze względu na to kryterium W. Warkałło wyróżnił jej następujące rodzaje:

1) katastrofalne działania sił przyrody (*vis naturalis*),
2) akty władzy ustawodawczej i wykonawczej (*vis imperii*, *fait du prince*),
3) niektóre zaburzenia życia zbiorowego, jak akty siły zbrojnej (*vis armata*), zamieszki wewnętrzne, działania wojenne[26].

Co istotne, w tym kontekście należy podkreślić dorobek orzeczniczy i naukowy prawa cywilnego. Zgodnie z art. 435 § 1 k.c., wystąpienie siły wyższej stanowi okoliczność wyłączającą odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody. Z perspektywy cywilistycznej siła wyższa stanowi zatem kluczowy element w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na zasadzie ryzyka.

Szczególną uwagę w kontekście niniejszego artykułu warto zwrócić na konstrukcję pojęcia w prawie administracyjnym zawartego w rozdziale IVa Kodeksu postępowania administracyjnego „Administracyjne kary pieniężne". Strona, która nie dopełniła obowiązku lub naruszyła zakaz, co uzasadnia nałożenie kary administracyjnej, działa bezprawnie. Niemniej jednak, w myśl art. 189e k.p.a., jeżeli takie naruszenie było spowodowane działaniem siły

[20] A. Glasner, A. Thaler, *Prawo wekslowe i czekowe. Komentarz*, Kraków 1938, s. 136.
[21] Tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; dalej: k.p. Zob. art. 148[1].
[22] Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a. Zob. art. 189e.
[23] Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 282. Zob. art. 54.
[24] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 462. Zob. art. 48.
[25] J. Wegner, (w:) Z. Kmieciak, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks*..., art. 189e.
[26] W. Warkałło, *Siła wyższa*..., s. 100–101.

wyższej, strona nie ponosi odpowiedzialności za swoje działanie. Przepis ten nie zmienia charakteru odpowiedzialności administracyjnej za delikt administracyjny, regulacja ta jedynie wyłącza możliwość ukarania strony w bardzo szczególnej sytuacji, jaką jest siła wyższa. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2024 r., II GSK 2320/23[27], wskazano, że: „(...) w każdym przypadku powoływania się na działanie siły wyższej – w tym również w rodzaju aktu władzy publicznej – jako zdarzenia zewnętrznego, które pozostając w bezpośrednim związku z naruszeniem prawa stanowi bezpośrednią przyczynę (skutek) zaistnienia tego naruszenia, niezbędne jest wskazanie oraz opisanie tego konkretnego zdarzenia w relacji do braku możliwości przewidzenia oraz przeciwdziałania temu zdarzeniu, a to dla potrzeb jego zindywidualizowania, a co za tym idzie, możliwości jego kwalifikowania, jako siły wyższej (...)". Organ administracyjny nie nakłada więc na osobę obowiązaną administracyjnej kary pieniężnej w przypadku spełnienia przesłanki wystąpienia bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem prawa a siłą wyższą, jak również relacji między zdarzeniem a niemożnością jego uniknięcia.

Ustawodawca, wprowadzając do Kodeksu postępowania administracyjnego termin „siła wyższa", nie zdecydował się na jego zdefiniowanie[28]. W uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej do Kodeksu postępowania administracyjnego art. 189e autorzy przedstawili swoje rozumienie „siły wyższej", zgodnie z którą przez pojęcie to należy rozumieć: zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przezwyciężyć[29]. Rozumienie *vis maior* zdefiniowanego na gruncie prawa administracyjnego odnosi się zatem do nieprzezwyciężalnej przeszkody, której nie można uniknąć ani kontrolować. Przykłady obejmują klęski żywiołowe, takie jak powodzie czy pożary, a także akty terroru. Są to zdarzenia o charakterze przypadkowym lub naturalnym, będące poza zasięgiem ludzkiej kontroli[30].

Chociaż pojęcie siły wyższej w prawie Unii Europejskiej jest zbliżone do definicji stosowanych w prawodawstwach krajowych państw członkowskich, to funkcjonuje ono jako niezależna koncepcja prawna w ramach systemu prawnego Unii Europejskiej[31]. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości

[27] LEX nr 3692256.

[28] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 572); dalej: k.p.a.

[29] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

[30] A. Cebera, J.G. Firlus, (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 189e.

[31] Wyrok C-314/06, Pipeline Méditerranée et Rhône, EU:C:2007:817, pkt 22.

Unii Europejskiej (TSUE) definiuje następująco siłę wyższą: „Z utrwalonego orzecznictwa dotyczącego różnych dziedzin prawa Unii wynika zaś, że pojęcie siły wyższej należy rozumieć jako nadzwyczajne i nieprzewidywalne okoliczności niezależne od powołującego się na nie podmiotu, których następstw nie można było uniknąć mimo zachowania należytej staranności”[32].

Pojęcie siły wyższej w prawie Unii Europejskiej nie jest jednolite i jego znaczenie różni się w zależności od kontekstu prawnego, w którym jest stosowane. W przypadku rozporządzeń rolnych definicja siły wyższej uwzględnia specyfikę relacji publiczno-prawnych między rolnikami a administracją, co przekłada się na szczególne warunki i wymogi związane z tym pojęciem[33].

Analiza orzecznictwa TSUE, przeprowadzona przez J. Maliszewską-Nienartowicz, wskazuje na występowanie dwóch aspektów tego pojęcia: obiektywnego i subiektywnego. Aspekt obiektywny odnosi się do zdarzenia o charakterze nadzwyczajnym (anormalnym, wyjątkowym) i nieprzewidywalnym, które uniemożliwia wykonanie zobowiązania i pozostaje poza kontrolą podmiotu zobowiązanego. Aspekt subiektywny natomiast oznacza obowiązek zachowania przez podmiot zobowiązany wszelkiej wymaganej staranności, aby zapobiec zdarzeniu i jego skutkom. Należy jednak zauważyć, że koncepcja siły wyższej w orzecznictwie Trybunału ma charakter autonomiczny i różni się od analogicznych koncepcji w regulacjach praw krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej właśnie wymogiem dołożenia należytej staranności w celu zapobieżenia zdarzeniu i jego skutkom[34].

3. Wpływ siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności na dopłaty w rolnictwie

Należy zauważyć, że siła wyższa ma zasadniczy wpływ na wsparcie otrzymywane przez rolników. Rolnictwo jako działalność, która jest niezbędna do utrzymania wiejskiego krajobrazu oraz wiejskiej przestrzeni produkcyjnej, jest wspierana przez Unię Europejską. Jednym z podstawowych instrumentów wsparcia gospodarstw rolniczych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (dalej: WPR) są dopłaty bezpośrednie. Co roku ponad 6 mln beneficjentów otrzymuje płatności bezpośrednie[35]. Płatności bezpośrednie ewoluowały w kluczowy mechanizm polityki rolnej, pełniąc funkcję

[32] Wyrok C-640/15, Vilkas, EU:C:2017:39, pkt 53.

[33] Wyrok C-208/01, Parras Medina, EU:C:2002:593, pkt 18.

[34] M. Sobczak, *Pojęcie siły wyższej (force majeure) w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 4, s. 98.

[35] Zob. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/109/platnosci-bezposrednie (dostęp: 30.05.2025 r.).

stabilizatora dochodów rolników oraz gwaranta utrzymania gruntów w dobrej kondycji, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Rekompensując koszty wynikające z dostosowania do unijnych standardów produkcji, płatności te zapewniają równe warunki konkurencji na wspólnym rynku rolno-spożywczym. Płatności bezpośrednie pozostawiają producentom rolnym większy zakres swobody w dostosowaniu wielkości i struktury produkcji do wymagań rynku. Dodatkowo stały się one narzędziem wspierającym realizację celów związanych z ochroną środowiska naturalnego, przeciwdziałaniem zmianom klimatu, zarządzaniem zasobami wodnymi, ochroną bioróżnorodności oraz rozwojem odnawialnych źródeł energii[36]. Beneficjenci płatności bezpośrednich są zobowiązani do corocznego składania wniosków oraz przestrzegania określonych zasad. Oprócz standardowych wymogów dotyczących prowadzenia działalności rolniczej, rolnicy muszą również spełniać zasadę warunkowości, która obejmuje utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej, z poszanowaniem środowiska naturalnego[37].

W myśl art. 3 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013[38] wskazano, że dla celów finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, państwa członkowskie mogą uznać za siłę wyższą, w szczególności następujące okoliczności:

a) poważną klęskę żywiołową lub poważne zdarzenie pogodowe powodujące duże szkody w gospodarstwie;
b) zniszczenie budynków inwentarskich w gospodarstwie w wyniku wypadku;
c) wywłaszczenie dużej części gospodarstwa, jeżeli wywłaszczenie to nie mogło być przewidziane w dniu podjęcia zobowiązania;
d) ognisko choroby epizootycznej, choroby roślin lub obecność agrofaga roślin dotykające cały inwentarz żywy lub uprawy należące do beneficjenta lub część tego inwentarza lub upraw;
e) wywłaszczenie całości lub dużej części gospodarstwa, jeśli takiego wywłaszczenia nie można było przewidzieć w dniu złożenia wniosku;
f) śmierć beneficjenta;
g) długoterminową niezdolność beneficjenta do wykonywania zawodu.

---

[36] A. Czyżewski, S. Stępień, *Wokół problemu „błędu złożenia" we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Zeszyty Naukowe SGGW" 2010, seria: Problemy Rolnictwa Światowego, t. 10, z. 4.

[37] Zob. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/109/platnosci-bezposrednie (dostęp: 30.05.2025 r.).

[38] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz.Urz. UE L z 2021 r. nr 435, s. 187, ze zm.); dalej: rozporządzenie 2021/2116.

Artykuł 3 rozporządzenia 2021/2116 zawiera przykładowy, niewyczerpujący katalog sytuacji, które organy krajowe mogą zakwalifikować jako okoliczności spowodowane działaniem siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajne. Wymienione w tym przepisie przypadki stanowią jedynie przykładowe odniesienie do innych zdarzeń o charakterze obiektywnym, nieprzewidywalnym i niezależnym od podmiotu gospodarczego, które mogą wystąpić na poziomie indywidualnego gospodarstwa rolnego, a w wyjątkowych sytuacjach, na poziomie całego obszaru.

Przywołany przepis w innej formie obecny był również w przepisach nieobowiązującego już rozporządzenia (UE) nr 1306/2013[39] w kontekście płatności bezpośrednich stanowiących formę zabezpieczenia dla rolników. W myśl art. 2 ust. 2 rozporządzenia 1306/2013 „siła wyższa" i „nadzwyczajne okoliczności" mogą zostać uznane w szczególności w następujących przypadkach[40]:

a) śmierci beneficjenta;
b) długoterminowej niezdolności beneficjenta do wykonywania zawodu;
c) poważnej klęski żywiołowej powodującej duże szkody w gospodarstwie rolnym;
d) zniszczenia w wyniku wypadku budynków inwentarskich w gospodarstwie rolnym;
e) choroby epizootycznej lub choroby roślin dotykającej, odpowiednio, cały inwentarz żywy lub uprawy należące do beneficjenta lub część tego inwentarza lub upraw;
f) wywłaszczenia całego lub dużej części gospodarstwa rolnego, jeśli takiego wywłaszczenia nie można było przewidzieć w dniu złożenia wniosku.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR) wskazuje, że: „(...) pojęcie siły wyższej należy rozumieć jako nadzwyczajne i nieprzewidywalne okoliczności niezależne od podmiotu, który się na nie powołuje, których następstw nie można było uniknąć mimo zachowania

[39] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.Urz. UE L z 2013 r. nr 347, s. 549, ze zm.); dalej: rozporządzenie 1306/2013.

[40] Analogiczny przepis znajdował odzwierciedlenie również w art. 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.Urz. UE L z 2006 r. nr 368, s. 15, ze zm.). W przypadku wystąpienia jednej z kategorii siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności nie był wymagany częściowy lub pełny zwrot pomocy otrzymanej przez beneficjenta.

należytej staranności”[41]. Wystąpienie siły wyższej warunkują specjalne okoliczności i zasady postępowania, które mają wspierać rolników w tych trudnych sytuacjach. Katalog zdarzeń, które mogą stanowić w danym przypadku działanie siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych, jest katalogiem otwartym. Oznacza to możliwość uznania przez właściwy organ, którym zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027[42] i art. 29 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 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[43], jest Kierownik Biura Powiatowego ARiMR, w wyniku indywidualnego rozpatrzenia danej sprawy, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności faktycznych i dowodów występujących w sprawie, innego zdarzenia za przypadek działania siły wyższej lub wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności. Jak wskazuje ARiMR, jako okoliczności nadzwyczajne można uznać, m.in.:

a) zniszczenie upraw przez dzikie zwierzęta,
b) zniszczenie upraw w wyniku niekorzystnych warunków atmosferycznych, takich jak np. susza, gradobicie, powódź, mróz, piorun, osuwiska ziemi, zalanie na skutek opadów atmosferycznych,
c) zniszczenie upraw lub płodów rolnych spowodowane pożarem (z wyjątkiem przypadków będących konsekwencją celowego wypalania),
d) wystąpienie organizmów kwarantannowych,
e) tymczasowe aresztowanie beneficjenta,
f) zagryzienie zwierząt zadeklarowanych do płatności przez dzikie zwierzęta, jeżeli rolnik może dowieść, że zwierzęta były chronione przed dzikimi zwierzętami, tzn. były np. wypasane na obszarze ogrodzonym, chronionym przed dostępem dzikich zwierząt[44].

Jak wskazuje ARiMR, w przypadku zaistnienia siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności uniemożliwiających producentowi rolnemu spełnienie wymogów kwalifikowalności do systemów wsparcia bezpośredniego lub wypełnienie związanych z nimi obowiązków, zachowuje on prawo do otrzymania płatności. Płatności przysługują w odniesieniu do powierzchni gruntów rolnych lub zwierząt gospodarskich, które spełniały kryteria kwalifikowalności w momencie wystąpienia wyżej wymienionych okoliczności[45].

---

[41] *Siła wyższa i nadzwyczajne okoliczności w roku 2024*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, https://www.gov.pl/web/arimr/sila-wyzsza-i-nadzwyczajne-okolicznosci-w-roku-2024 (dostęp: 30.05.2025 r.).

[42] Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1741 ze zm.

[43] Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2298.

[44] *Siła wyższa i nadzwyczajne okoliczności w roku 2024*...

[45] *Ibidem*.

Innymi słowy, regulacje prawne na poziomie unijnym przewidują ochronę beneficjentów płatności w przypadku wystąpienia siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności. W przypadku płatności bezpośrednich beneficjent zachowuje prawo do pomocy, jeśli spełniał warunki w momencie zdarzenia. Płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne i ekologiczne mogą być proporcjonalnie zmniejszone, ale tylko w zakresie niepokrytym dodatkowymi kosztami lub utraconymi dochodami. Natomiast płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (dalej: płatności ONW lub ONW)[46] i pomoc na zalesienie[47] nie podlegają zwrotowi, a zobowiązania są kontynuowane zgodnie z planem.

Należy podkreślić stanowisko ARiMR, zgodnie z którym za siłę wyższą nie można uznać przypadku zagryzienia zwierzęcia zgłoszonego do płatności, wypasanego na obszarze, na którym spotykane są dzikie zwierzęta. W takich okolicznościach śmierć zwierzęcia w wyniku ataku dzikiego zwierzęcia jest prawdopodobna, a więc przewidywalna i nie jest sytuacją nadzwyczajną[48]. Stanowisko ARiMR, że zagryzienie zwierzęcia przez dzikie zwierzęta na obszarze ich występowania nie stanowi siły wyższej, budzi wątpliwości. Choć takie zdarzenie może być statystycznie prawdopodobne, to dla konkretnego rolnika stanowi ono nieprzewidzianą i niemożliwą do uniknięcia stratę. Argument o przewidywalności jest problematyczny, gdyż trudno wymagać od rolników całkowitej eliminacji ryzyka związanego z dziką przyrodą, zwłaszcza na obszarach, gdzie jej obecność jest naturalna. Co więcej, rolnicy często podejmują działania prewencyjne, takie jak grodzenie pastwisk czy stosowanie pastuchów elektrycznych, co świadczy o próbach minimalizacji ryzyka, a nie jego ignorowaniu. Rolnicy działający na terenach narażonych na ataki dzikich zwierząt ponoszą dodatkowe ryzyko, które powinno być uwzględnione w systemie wsparcia.

Przechodząc do czynności udokumentowania wystąpienia siły wyższej, która wpłynęła na działalność gospodarstwa rolnego, obowiązek ich

[46] Płatności ONW mają na celu zrekompensować rolnikom koszty i straty związane z ograniczeniami produkcji na obszarach górskich i innych terenach o niekorzystnych warunkach. Wspierając utrzymanie działalności rolniczej na tych obszarach, płatności ONW przeciwdziałają porzucaniu gruntów, utracie różnorodności biologicznej oraz pomagają zachować walory krajobrazowe. O wsparcie mogą ubiegać się rolnicy prowadzący działalność na wyznaczonych obszarach ONW, których gospodarstwa spełniają określone warunki, takie jak minimalna powierzchnia użytków rolnych. Płatność jest ryczałtowa, jednoroczna, do hektara użytków rolnych położonych na obszarach ONW.

[47] Zalesianie gruntów rolnych to interwencja dla gruntów rolnych charakteryzujących się niską przydatnością dla rolnictwa, stanowiących potencjalny obszar dla zakładania upraw leśnych, jak również kształtowania struktury krajobrazu obszarów wiejskich. Zalesienia pełnią znaczącą funkcję dla ochrony klimatu, gleb i wód. Przyczyniają się wprost do sekwestracji dwutlenku węgla.

[48] *Siła wyższa i nadzwyczajne okoliczności w roku 2024*...

dostarczenia spoczywa na beneficjencie. W przypadku wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń losowych, takich jak siła wyższa lub nadzwyczajne okoliczności, które mogą wpłynąć na spełnienie kryteriów kwalifikowalności do płatności obszarowych, beneficjent zobowiązany jest do niezwłocznego poinformowania o tym fakcie właściwego biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zgłoszenie powinno mieć formę pisemnego oświadczenia, zawierającego szczegółowy opis zaistniałych okoliczności, a także dowody potwierdzające ich wystąpienie oraz wpływ na prowadzoną działalność rolniczą. Oświadczenie powinno być opatrzone czytelnym podpisem beneficjenta oraz datą złożenia, co umożliwi jednoznaczną identyfikację wnioskodawcy oraz ustalenie chronologii zdarzeń. Dowodem potwierdzającym wystąpienie siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności może być na podstawie art. 75 § 1 k.p.a. wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Brzmienie przepisu wskazuje na istnienie w postępowaniu administracyjnym otwartego katalogu środków dowodowych[49]. Do dowodów potwierdzających wystąpienie siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności można zaliczyć m.in. protokoły szkód, zaświadczenia odpowiednich służb (np. straży pożarnej, policji), dokumentację fotograficzną, opinie biegłych, a także wszelkie inne dokumenty mogące uprawdopodobnić zaistniałe okoliczności. Artykuł 75 § 1 k.p.a. nakłada na organ administracji publicznej obowiązek dopuszczenia „wszystkiego, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem". Z brzmienia tego przepisu wynika, że przez pojęcie dowodu należy rozumieć także wszystkie inne dowody niż wymienione wyraźnie w tym przepisie dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Określenie „nie jest sprzeczne z prawem" należy rozumieć szeroko – jako sprzeczność z wszelkiego rodzaju przepisami prawa, a nie wyłącznie z przepisami prawa administracyjnego[50].

W obliczu niekorzystnych warunków pogodowych występujących w II kwartale 2024 r., Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podała katalog przykładowych dowodów potwierdzających wystąpienie siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności. W przypadku szkód w uprawach rolnych spowodowanych przez klęski żywiołowe można przedstawić protokół oszacowania szkód sporządzony przez komisję powołaną przez wojewodę lub dokument potwierdzający szkodę sporządzony przez zakład ubezpieczeń.

[49] H. Knysiak-Sudyka, (w:) A. Cebera, J.G. Firlus, A. Golęba, T. Kiełkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 75.

[50] P.M. Przybysz, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, art. 75.

W przeciwnym wypadku, jeśli brak jest tych dokumentów, dopuszczalne jest nawet złożenie pisemnego oświadczenia świadków. W przypadku pożaru ARiMR dopuszcza przedstawienie zaświadczenia wydanego przez komendanta straży pożarnej. W przypadku powodzi lub huraganu rolnik może złożyć pisemne oświadczenie potwierdzone przez dwóch świadków. Dodatkowo można przedstawić oświadczenie rolnika o położeniu gospodarstwa na obszarze klęski żywiołowej, decyzję organu nadzoru budowlanego dotyczącą szkód w budynkach, decyzję inspektora ochrony roślin nakazującą zniszczenie upraw, decyzję lekarza weterynarii nakazującą zabicie zwierząt, protokoły szkód wyrządzonych przez dzikie zwierzęta, a także dokumenty potwierdzające śmierć lub niezdolność do pracy rolnika, areszt lub odbywanie kary pozbawienia wolności[51].

Niezwłoczne zgłoszenie wystąpienia siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności ma istotne znaczenie dla prawidłowego rozpatrzenia wniosku o przyznanie płatności obszarowych, a także dla ewentualnego zastosowania odstępstw od obowiązujących przepisów przewidzianych w przypadku zaistnienia takich zdarzeń.

Jeżeli rolnik do dnia wydania decyzji administracyjnej dostarczył dowody potwierdzające działanie siły wyższej lub wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności i zostały one uznane przez Kierownika Biura Powiatowego w toku indywidualnie prowadzonego postępowania administracyjnego za stanowiące podstawę do uznania wystąpienia siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności, rolnik zachowuje prawo do uzyskania płatności do gruntów rolnych lub zwierząt, których dotyczyło działanie siły wyższej lub nadzwyczajne okoliczności, pod warunkiem że grunty te lub zwierzęta spełniały warunki kwalifikowalności w dniu wystąpienia siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności. W przypadku, gdy grunt lub zwierzę nie spełniały warunków kwalifikowalności w dniu złożenia wniosku o płatność, nie kwalifikują się do przyznania pomocy z tytułu wystąpienia siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności.

4. Nowe wytyczne Komisji Europejskiej

Dotychczasowe podejście do występowania siły wyższej i nadzwyczajnych okoliczności w rolnictwie należy określić jako nadmiernie sformalizowane i restrykcyjne. Rolnicy, którzy doświadczyli nieprzewidzianych zdarzeń losowych, musieli mierzyć się z biurokratyczną procedurą

[51] *Siła wyższa i nadzwyczajne okoliczności w roku 2024...*

udowadniania ich wystąpienia oraz wpływu na prowadzoną działalność rolniczą. Obowiązek dostarczenia dokumentacji, często trudnej do uzyskania w sytuacjach kryzysowych, stanowił dodatkowe obciążenie dla poszkodowanych rolników. Indywidualne rozpatrywanie każdego przypadku przez Kierownika Powiatowego Biura ARiMR, choć z założenia miało zapewnić rzetelność oceny, w praktyce często mogło prowadzić do wydłużania procedur i opóźnień w wypłacie należnych świadczeń. Co więcej, brak jasnych i przejrzystych kryteriów definicyjnych siły wyższej i nadzwyczajnych okoliczności mógł prowadzić do subiektywnych interpretacji i nierównego traktowania beneficjentów, jak również stosowania dość arbitralnych stanowisk Agencji.

Dotychczasowe wytyczne, skupiające się przede wszystkim na formalnych aspektach zgłoszenia, nie uwzględniały w wystarczającym stopniu specyfiki działalności rolniczej, która jest szczególnie narażona na działanie czynników losowych. W konsekwencji system wsparcia okazywał się niewystarczający, czego sygnałem były również protesty rolnicze.

Komunikat Komisji Europejskiej z 30 maja 2024 r. dokonał istotnych uproszczeń w zakresie stosowania klauzuli siły wyższej w rolnictwie[52]. Wprowadzono ujednoliconą definicję pojęcia, zgodnie z którą: „Pojęcie siły wyższej obejmuje dwa elementy: (i) obiektywny element dotyczący nadzwyczajnych okoliczności niezwiązanych z danym podmiotem gospodarczym i pozostających poza jego kontrolą; oraz (ii) element subiektywny polegający na zobowiązaniu do ochrony przed skutkami zdarzenia nadzwyczajnego poprzez podjęcie wszelkich właściwych kroków bez dokonywania nieuzasadnionych poświęceń”[53].

W przypadku wystąpienia poważnych i nieprzewidywalnych klęsk żywiołowych lub zjawisk meteorologicznych, rolnicy na dotkniętym obszarze będą mogli skorzystać z tej klauzuli bez konieczności składania indywidualnych wniosków czy dostarczania szczegółowych dowodów. Komisja określiła warunki, których spełnienie pozwala na założenie, że wszyscy rolnicy na danym obszarze zostali dotknięci klęską. Państwa członkowskie będą zobowiązane jedynie do potwierdzenia wystąpienia zdarzenia oraz określenia obszaru objętego jego skutkami: „Przy jego wyznaczaniu państwa członkowskie mogą polegać na przykład na danych satelitarnych lub danych o równoważnej wartości dotyczących danego obszaru, bez konieczności dostarczania danych satelitarnych na poziomie poszczególnych

[52] Komunikat Komisji do Rady z dnia 30 maja 2024 r. w sprawie siły wyższej i nadzwyczajnych okoliczności...

[53] *Ibidem*.

gospodarstw (...)"[54]. W niektórych przypadkach możliwe będzie uwzględnienie dodatkowych czynników, takich jak ukształtowanie terenu czy rodzaj upraw, co pozwoli na precyzyjne wyznaczenie obszaru dotkniętego klęską bez konieczności przeprowadzania indywidualnych kontroli w gospodarstwach. Komisja Europejska powołuje się w tym zakresie na art. 3 ust. 2 rozporządzenia 2021/2116, który przewiduje możliwość objęcia określonego obszaru założeniem, że na jego terenie wystąpiła klęska żywiołowa lub poważne zdarzenie pogodowe.

Należy jednak zauważyć, że Komunikat wskazuje również na subiektywny element siły wyższej, czyli obowiązek rolnika do podjęcia racjonalnych działań w celu uniknięcia negatywnych skutków klęski żywiołowej. Podkreślono, że w przypadku większości poważnych zdarzeń losowych, rolnicy nie mają możliwości skutecznej ochrony swoich upraw czy zwierząt, co oznacza, że klauzula siły wyższej będzie miała zastosowanie. Wyjątek stanowić będą sytuacje, w których rolnicy mogliby podjąć skuteczne działania zapobiegawcze bez ponoszenia nadmiernych kosztów.

Co zaś tyczy się skutków prawnych stosowania siły wyższej, Komunikat wyjaśnia, że siła wyższa może zwolnić podmiot gospodarczy z konsekwencji prawnych wynikających z niedopełnienia obowiązku, ale jedynie w okresie, w którym zdarzenie to uniemożliwia jego wypełnienie. Nie można zatem wykorzystywać siły wyższej do trwałego zwolnienia z obowiązków określonych w rozporządzeniu (UE) 2021/2115[55] ani do wprowadzania zmian w zatwierdzonym planie strategicznym WPR. W szczególności, zgodnie z art. 59 i 84 rozporządzenia 2021/2116, w przypadku niezgodności wynikającej z siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności beneficjent nie ponosi kar i zachowuje prawo do otrzymania pomocy.

Jednocześnie Komisja podkreśla, że proponowane uproszczenia nie mogą prowadzić do nadużyć. Rolnicy, których gospodarstwa nie poniosły szkód w wyniku klęski żywiołowej, nie mogą powoływać się na klauzulę siły wyższej, aby uniknąć sankcji za niespełnienie wymogów lub uzyskać nienależne im płatności. Chociaż domniemanie wystąpienia siły wyższej ułatwia proces przyznawania pomocy, nie zwalnia rolników z obowiązku uczciwego działania i rzetelnego powoływania się na ten wyjątek.

---

[54] *Ibidem.*

[55] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. UE L z 2021 r. nr 435, s. 1, ze zm.).

5. Podsumowanie

Siła wyższa związana jest z nagłymi i nieprzewidywalnymi zdarzeniami czy okolicznościami o charakterze zewnętrznym, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przezwyciężyć. Co istotne, nie jest możliwe ich przewidzenie ani zapobieżenie im, nawet przy dochowaniu najdalej posuniętej staranności dbającego o własne sprawy podmiotu. Ze względu na swój nieprzewidywalny i niezależny od woli człowieka charakter, skutki siły wyższej nie powinny obciążać jednostki ani ograniczać jej praw.

Chociaż polski i unijny ustawodawca nie definiują pojęcia, to doktryna i orzecznictwo są zgodne w zakresie elementów niezbędnych do kompletnego określenia znaczenia pojęcia *force majeure*. Pojęcie konsekwentnie umieszczane jest przez unijnego ustawodawcę w unijnych rozporządzeniach rolniczych od wielu lat. Niemniej jednak dopiero w 2024 r. zdecydowano się na uniwersalne, na poziomie unijnym, rozstrzygnięcie w zakresie definicji i interpretacji pojęcia siły wyższej.

Za pozytywne i potrzebne należy zatem uznać nowe wytyczne Komisji Europejskiej oraz interpretację Komisji w stosowaniu prawa unijnego w zakresie klauzuli siły wyższej. Zaprezentowane podejście jest korzystne dla rolników, którzy w obliczu klęski żywiołowej potrzebują szybkiej i skutecznej pomocy. Wprowadzone zmiany mają na celu odciążenie zarówno rolników, jak i administracji w sytuacjach kryzysowych, umożliwiając szybsze i bardziej efektywne udzielenie pomocy poszkodowanym rolnikom. Zmniejszają one biurokrację i przyspieszają wypłatę świadczeń, co jest szczególnie ważne w sytuacjach kryzysowych. Jednakże kluczowe jest, aby państwa członkowskie stosowały to podejście w sposób odpowiedzialny i rzetelny, dokładnie określając obszar dotknięty klęską i monitorując sytuację, aby zapobiec ewentualnym nadużyciom.

Bibliografia

Akty prawne, uzasadnienia ustaw i komunikaty

Komunikat Komisji do Rady z dnia 30 maja 2024 r. w sprawie siły wyższej i nadzwyczajnych okoliczności w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0225 (dostęp: 2.07.2025 r.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz.Urz. UE L z 2021 r. nr 435, s. 187, ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz

uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.Urz. UE L z 2013 r. nr 347, s. 549, ze zm.)
Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)

Monografie i prace zbiorowe

Brzozowski A., *Wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania. Klauzula rebus sic stantibus*, Warszawa 2014
Cebera A., Firlus J.G., (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023
Cempura A., Kasolik A., *Siła wyższa* (w:) A. Cempura, A. Kasolik, *Metodyka sporządzania umów gospodarczych*, Warszawa 2022
Czub K., (w:) M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024
Czyżewski A., Stępień S., *Wokół problemu „błędu złożenia" we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Zeszyty Naukowe SGGW" 2010, seria: Problemy Rolnictwa Światowego, t. 10, z. 4
Dacev N., *The Concept of Force Majeure in Commercial Contracts and its Interpretation during Pandemic in North Macedonia*, „Bratislava Law Review" 2022, no. 6(2)
Glasner A., Thaler A., *Prawo wekslowe i czekowe. Komentarz*, Kraków 1938
Knysiak-Sudyka H., (w:) A. Cebera, J.G. Firlus, A. Golęba, T. Kiełkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023
Przybysz P.M., (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024
Rudnicki S., Trzaskowski R., (w:) J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2014
Sobczak M., *Pojęcie siły wyższej (force majeure) w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2001, nr 4
Susan M., *The Case of the Collapsing Watercourse: Builders' Responsibility for Damage in Classical Roman Law*, „Law and History Review" 1986, vol. 4, no. 2
W. Warkałło, *Siła wyższa jako zasada nieodpowiedzialności i domniemanie przypadkowości szkody*, „Państwo i Prawo" 1949, nr 9–10
Wegner J., (w:) Z. Kmieciak, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023
Wróblewski S., *Prawo wekslowe i czekowe*, Kraków 1936

Orzecznictwo

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2011 r., IV CSK 77/11, LEX nr 1084732
Wyrok C-208/01, Parras Medina, EU:C:2002:593, pkt 18
Wyrok C-314/06, Pipeline Méditerranée et Rhône, EU:C:2007:817, pkt 22
Wyrok C-640/15, Vilkas, EU:C:2017:39, pkt 53
Wyrok NSA z dnia 7 marca 2024 r., II GSK 2320/23, LEX nr 3692256
Wyrok SN z dnia 13 maja 2021 r., V CSKP 83/21, LEX nr 3174818
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2012 r., V CSK 165/11, LEX nr 1213430

Źródła internetowe

Siła wyższa i nadzwyczajne okoliczności w roku 2024, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, https://www.gov.pl/web/arimr/sila-wyzsza-i-nadzwyczajne-okolicznosci-w-roku-2024 (dostęp: 30.05.2025 r.)

https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/109/platnosci-bezposrednie (dostęp: 30.05.2025 r.)

Inne

Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, R–Ż, Warszawa 1981

Force Majeure in Agricultural Law

Abstract

Agriculture is affected by a number of unpredictable weather and climatic factors. Due to the nature of their business, farmers are most vulnerable to crisis situations that strongly affect the stability of their income. Climate change is increasingly leading to agricultural crises; it often leaves agricultural producers unable to cope with deteriorating natural conditions. Legislation and public assistance should adequately respond to these challenges. This article examines how legislators address the incidence of unpredictable external factors. In particular, the article examines how EU regulations and Polish legislation address the concept of "force majeure" and whether the regulated solutions are adequately directed to the problem that agricultural producers often face. The article aims to address the normalization of the concept of "force majeure" in the context of the recently published Communication from the Commission to the Council of May 30, 2024 on force majeure and exceptional circumstances in the Regulation (EU) 2021/2116 of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy.

Keywords: *force majeure*, *vis maior*, agriculture, climate change, state aid, agricultural crisis, EU regulations

Słowa kluczowe: *force majeure*, *vis maior*, rolnictwo, zmiany klimatyczne, pomoc publiczna, kryzys w rolnictwie, ustawodawstwo unijne

Klaudia Pryjmak
Uniwersytet Warszawski
e-mail: klaudia.pryjmakk@gmail.com
ORCID: 0009-0003-2798-0635

Unijny mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 w kontekście sektora rolniczego

1. Wstęp

Zgodnie z celem pakietu „Gotowi na 55", będącego częścią Europejskiego Zielonego Ładu, Unia Europejska (UE) kontynuuje modernizację wspólnotowego ustawodawstwa w taki sposób, aby zrealizować ambitny cel klimatyczny, którym jest zmniejszenie „unijnych" emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r. Środki, jakimi posługuje się UE na drodze do neutralności klimatycznej, to między innymi mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2, ustanowiony w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956[1]. Mimo wielu krytycznych głosów związanych z jego założeniami i przyszłym funkcjonowaniem, kolejne przepisy rozporządzenia 2023/956 wchodziły w życie odpowiednio 17 maja oraz 1 października 2023 r., a na podmioty importujące wysokoemisyjne towary do Unii Europejskiej zostały nałożone dodatkowe obowiązki w zakresie ich raportowania. Wśród produktów podlegających obowiązkowemu raportowaniu, a na kolejnym etapie implementacji rozporządzenia 2023/956 także dodatkowym opłatom, znalazły się nawozy szeroko wykorzystywane w unijnym rolnictwie – ze względu na fakt, że ich produkcja, w szczególności poza terytorium UE

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 (Dz Urz. UE L z 2023 r. nr 130, s. 52); dalej: rozporządzenie 2023/956, CBAM, mechanizm CBAM.

(gdzie problem emisji powstających w produkcji adresuje Europejski System Handlu Emisjami[2]), wiąże się z emisją dużych ilości dwutlenku węgla oraz podtlenku azotu.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie analizy obecnego kształtu rozporządzenia CBAM w zakresie tego, jakie obowiązki wiążą się obecnie z importem nawozów do Unii Europejskiej. W drugiej części zostanie omówiony docelowy model, zgodnie z którym wprowadzanie określonych rodzajów nawozów na wspólny rynek ma wiązać się z dodatkowymi opłatami. Na zakończenie zaprezentowane zostaną głosy z dyskusji na temat CBAM oraz wnioski *de lege ferenda* dotyczące przyszłego brzmienia zarówno rozporządzenia CBAM, jak i związanych z nim delegowanych aktów prawnych UE implementujących i wykonawczych.

2. Rozporządzenie CBAM – podstawowe założenia nowego „podatku" od emisji

Wśród środków, jakie Unia Europejska zapowiedziała w Europejskim Zielonym Ładzie, znalazła się rewizja i rozszerzenie skuteczności Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (EU ETS), w tym w szczególności zaadresowanie wynikającego po części z docelowego modelu funkcjonowania samego ETS problemu „wycieku dwutlenku węgla" bądź „ucieczki emisji" (ang. *carbon leakage*). Produkcja wysokoemisyjnych towarów na terytorium Unii, na podstawie dyrektywy 2023/959[3] zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE i ustanawiającej tzw. ETS2, będzie wiązała się z koniecznością zakupu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na specjalnych platformach aukcyjnych dla wszystkich zakładów wytwarzających produkty objęte CBAM oraz stopniowym ograniczeniem przydzielania im bezpłatnych uprawnień do emisji. Aby zniechęcić unijnych przedsiębiorców do przenoszenia swojej produkcji poza terytorium Unii, gdzie zasadniczo będą musieli zapłacić za każdą tonę emisji z ich produkcji, mechanizm ETS został uzupełniony ustanowieniem systemu opłat za emisje „wbudowane" w towary przywożone do

[2] Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz. UE L z 2003 r. nr 275, s. 32, ze zm.); dalej: dyrektywa 2003/87/WE, ETS, EU ETS.

[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.Urz. UE L z 2023 r. nr 130, s. 134); dalej: dyrektywa 2023/959 bądź ETS2.

Unii Europejskiej z państw trzecich[4]. Jednocześnie, jak wskazują najnowsze raporty Międzynarodowego Partnerstwa na rzecz Przeciwdziałaniu Emisji Dwutlenku Węgla[5] (ang. International Carbon Action Partnership, ICAP) oraz Banku Światowego[6] (ang. World Bank, WB), również poza Unią wzrasta zainteresowanie i promocja rynków obrotu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla, co może mieć znaczący wpływ na przyszłe funkcjonowanie zarówno EU ETS, jak i CBAM, szczególnie w zakresie ceny, jaką trzeba będzie zapłacić za tonę emisji.

Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 aktualnie obejmuje swoim zakresem towary wymienione w załączniku I do rozporządzenia 2023/956 – cement, energię elektryczną, żeliwo i stal, aluminium, wodór oraz nawozy[7]. Od 1 października 2023 r. importerzy tych kategorii towarów są zobowiązani do składania kwartalnych sprawozdań Komisji Europejskiej, zawierających informacje o towarach przywiezionych – przede wszystkim informacje dotyczące ich ilości, masy oraz poziomu emisji wbudowanych, wyrażonych zasadniczo w tonach CO_2 na tonę każdego rodzaju towarów[8]. Następnie, od 31 grudnia 2024 r., podmioty, które będą chciały wprowadzać na unijny rynek towary CBAM, będą musiały uzyskać status tzw. upoważnionego zgłaszającego CBAM[9], a w ostatniej fazie implementacji rozporządzenia 2023/956 kupować liczbę uprawnień do emisji (certyfikatów CBAM) odpowiadającą liczbie ton emisji wbudowanych w importowane przez nich towary, w celu ich umorzenia w składanej corocznie (począwszy od 2027 r. za rok 2026) deklaracji CBAM[10]. W praktyce więc, począwszy od 2026 r., import towarów ujętych w załączniku I rozporządzenia 2023/956 będzie wiązał się z dodatkowymi kosztami, bezpośrednio związanymi z ich poziomem emisji.

Czyniąc ogólne uwagi na temat CBAM, nie sposób pominąć kontrowersji, jakie mechanizm wzbudził i nadal wzbudza w zakresie swojej

[4] Zgodnie z art. 3 pkt 21–22 i 34 rozporządzenia 2023/956 emisje wbudowane oznaczają emisje bezpośrednie – pochodzące z procesów produkcji towarów, w tym z wytwarzania ogrzewania i chłodzenia zużywanych podczas procesów produkcyjnych, niezależnie od miejsca wytwarzania ogrzewania lub chłodzenia – oraz emisje pośrednie, które pochodzą z wytwarzania energii elektrycznej zużywanej podczas produkcji towarów.

[5] International Carbon Action Partnership, *Emissions Trading Worldwide: 2024 ICAP Status Report*, 2024, https://icapcarbonaction.com/en/publications/emissions-trading-worldwide-2024-icap-status-report (dostęp: 30.05.2025 r.).

[6] Bank Światowy, *State and Trends of Carbon Pricing 2023*, 2023, https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/58f2a409-9bb7-4ee6-899d-be47835c838f (dostęp: 30.05.2025 r.).

[7] Wykaz towarów i gazów cieplarnianych, załącznik I CBAM ust. 2.

[8] Art. 35 w zw. z art. 36 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia 2023/956.

[9] Art. 5 rozporządzenia 2023/956.

[10] Art. 6 rozporządzenia 2023/956.

kompatybilności z regulacjami Światowej Organizacji Handlu (WTO), a dokładnie z Układem Ogólnym w sprawie Taryf Celnych i Handlu[11] (ang. General Agreement on Tariffs and Trade, GATT). Począwszy od 2005 r., w którym rozpoczął funkcjonowanie EU ETS[12], na arenie międzynarodowej rozpoczęły się dyskusje na temat konkurencyjności unijnej produkcji względem produkcji w krajach, w których nie funkcjonują systemy handlu emisjami oraz inne ograniczenia związane z ochroną środowiska. Po implementacji ETS, w związku z powstaniem zjawiska tzw. nierównego pola gry[13] (ang. *unequal playing field*) w handlu międzynarodowym, które w uproszczeniu polega na zwiększonej konkurencyjności towarów produkowanych niższym kosztem w krajach niższej regulacji emisyjności produkcji[14], powstała potrzeba rozszerzenia skuteczności unijnych środków adresujących negatywne zewnętrzne skutki nadmiernej emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. To właśnie potencjalnie zewnętrzne oddziaływanie CBAM budzi wątpliwości wielu państw będących członkami Układu Ogólnego. Wielu autorów podnosi, że CBAM, niezależnie od tego, czy jest klasyfikowany prawnie jako środek wewnętrzny czy graniczny, jest niekompatybilny z zasadą „najbardziej preferowanego narodu"[15] (ang. *Most Favourite Nation*, MFN), która nakazuje automatyczne rozszerzenie warunków dostępu do rynku, które zostały przyznane jednemu krajowi, na wszystkich innych uczestników GATT[16]. Wynika to m.in. z faktu, że zgodnie z założeniami rozporządzenia 2023/956 kraje, w których funkcjonuje EU ETS (lub zawarto porozumienie łączące ETS z systemem handlu emisjami tego państwa) oraz pobiera się w nich opłaty emisyjne na tych samych zasadach co w ETS, są nieobjęte zakresem zastosowania CBAM[17] – w przeciwieństwie do państw, których systemy handlu uprawnieniami do emisji nie funkcjonują albo nie są połączone z EU ETS. Niezależnie jednak od dyskusji na temat legalności mechanizmu CBAM, dopiero praktyka pokaże,

[11] The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947), https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm (dostęp: 30.05.2025 r.); dalej: GATT.

[12] Dyrektywa 2003/87/WE.

[13] S. Zane, *Leveling the Playing Field: The International Legality of Carbon Tariffs in the EU*, „Boston College International and Comparative Law Review" 2011, no. 34(1), s. 203, http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol34/iss1/9.

[14] *Ibidem*.

[15] G.M. Duran, *Securing Compatibility of Carbon Border Adjustment with the Multilateral Climate and Trade Regimes*, Cambridge University Press, 2023, https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/00B48BAF52561A00A2DBE1EBFAF71756/S0020589322000501a.pdf/securing-compatibility-of-carbon-border-adjustments-with-the-multilateral-climate-and-trade-regimes.pdf (dostęp: 30.05.2025 r.).

[16] Art. I GATT.

[17] Art. 2 ust. 6 rozporządzenie 2023/956.

w jakim stopniu skuteczne będzie egzekwowanie przez Unię Europejską zarówno działań rejestracyjnych i sprawozdawczych w najbliższym czasie, jak i uczestnictwa w systemie zakupu uprawnień do „przywozu emisji" na terytorium Unii w przyszłości.

3. Regulacje dotyczące nawozów w CBAM

Rolnictwo, co nie jest oczywiste, ma bardzo duży udział w emisji gazów cieplarnianych. Szacuje się, że ten sektor gospodarki odpowiada za emisję około 14% gazów cieplarnianych globalnie, a nawet 58% emisji gazów, które nie są węglowe – metanu oraz podtlenku azotu[18]. Nie jest więc zaskoczeniem, że jedną z głównych polityk Unii Europejskiej w ramach Zielonego Ładu jest odnosząca się do wyzwań zrównoważonych systemów żywnościowych i relacji między zdrowymi ludźmi, zdrowymi społeczeństwami i zdrową planetą strategia *Farm2Fork*. Obejmuje ona takie inicjatywy, jak gospodarka o obiegu zamkniętym, oparta na bio-nawozach, paszach białkowych, bioenergii i bio-chemikaliach oraz ekspansja energii odnawialnej w postaci beztlenowych komór fermentacyjnych do produkcji biogazu i paneli słonecznych w gospodarstwach rolnych. W kontekście gospodarki rolnej istotne jest, że podstawowym celem *Farm2Fork* jest redukcja poziomu emisji dwutlenku węgla z produkcji rolnej w Unii Europejskiej[19].

W przeciwieństwie do *Farm2Fork*, CBAM dotyka sektora rolniczego nie bezpośrednio – ponieważ emisje z rolnictwa znajdują się zarówno poza ETS, jak i poza CBAM – ale pośrednio, poprzez objęcie nim importowanych do Unii nawozów. Jak zostało podkreślone w pkt 2, mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2, oprócz obciążenia administracyjnego dla przedsiębiorstw, które chcą wprowadzać na wspólny rynek Unii Europejskiej towary z państw trzecich, docelowo będzie wiązać się z dodatkowymi kosztami w formie opłaty za emisje wbudowane w przywożone produkty. Wśród objętych CBAM nawozów są właśnie te, których produkcja jest wysokoemisyjna i generuje wysoki poziom dwutlenku węgla oraz podtlenku azotu do atmosfery. W związku z faktem, że CBAM jest zasadniczo środkiem związanym z unijną polityką handlową, poszczególne rodzaje nawozów wyszczególnione zostały w rozporządzeniu 2023/956 na

[18] J. Han, J. Qu, D. Wang, T. Narayan Maraseni, *Accounting for and Comparison of Greenhouse Gas (GHG) Emissions between Crop and Livestock in China*, „Land" 2023, no. 12(9), s. 1787, https://doi.org/10.3390/land12091787 (dostęp: 30.05.2025 r.).

[19] Komisja Europejska, Farm to Fork strategy, https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en (dostęp: 30.05.2025 r.).

podstawie ich klasyfikacji w nomenklaturze scalonej UE[20] (ang. *Combined Nomenclature*, CN). Nomenklatura scalona UE w pewnym uproszczeniu, zawiera ośmio- i dziesięciocyfrowe kody klasyfikacyjne stosowane przez Unię Europejską w międzynarodowym obrocie towarami, spośród których, na przykład w momencie odprawy celnej importowej, należy zadeklarować jeden właściwy dla danego produktu. W załączniku I do rozporządzenia 2023/956 znajdują się więc: 1) kwas azotowy i mieszaniny nitrujące (CN 2808 00 00); 2) amoniak, bezwodny lub w roztworze wodnym (wszystkie towary, które należą do pozycji CN 2814); 3) azotany potasu (CN 2834 21 00); 4) nawozy mineralne lub chemiczne, azotowe (wszystkie towary, które należą do pozycji CN 3102) oraz 5) nawozy mineralne lub chemiczne zawierające dwa lub trzy z pierwiastków nawozowych: azot, fosfor i potas; pozostałe nawozy; towary niniejszego działu w tabletkach lub podobnych postaciach, lub w opakowaniach o masie brutto nieprzekraczającej 10 kilogramów (wszystkie towary, które należą do pozycji CN 3105, z wyjątkiem: 3105 60 00 – nawozy mineralne lub chemiczne zawierające dwa pierwiastki nawozowe: fosfor i potas)[21]. Obowiązki związane z raportowaniem, a następnie pozyskiwaniem odpowiedniej ilości certyfikatów CBAM, odnoszą się do emisji bezpośrednich i pośrednich (związanych z energią elektryczną wykorzystywaną przy ich produkcji) wbudowanych w importowane nawozy, a także do wbudowanych emisji tzw. prekursorów, którymi w kontekście nawozów są substancje chemiczne zawierające amoniak, kwas azotowy oraz mocznik[22].

4. Ocena obecnych regulacji i postulaty *de lege ferenda*

Jak podnosi część badaczy sektora rolniczego w kontekście zmian klimatycznych, w rzeczywistości, bez skutecznego mechanizmu opodatkowania bądź obciążenia innego rodzaju opłatą produktów spożywczych importowanych do Unii Europejskiej, efektem objęcia przez CBAM nawozów oraz ich prekursorów będzie skutkowało „wyciekiem emisji" do państw poza UE – gdzie będzie odbywać się wysokoemisyjna, tańsza produkcja towarów[23].

[20] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/2364 z dnia 26 września 2023 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz.Urz. UE L z 2024 r. nr 2364); dalej: CN.

[21] Załącznik I do rozporządzenia 2023/956, Nawozy.

[22] F.G. Santeramo, J. Jelliffe, *CBAM and Agriculture: Opportunities*, *Challenges and Perspectives*, International Agricultural Trade Research Consortium, 2024, doi: 10.22004/ag.econ.344137.

[23] Takie tezy można znaleźć między innymi w pracach: D. Blandford, K. Hassapoyannes, *The role of agriculture in global GHG mitigation*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers,

Jednocześnie podnosi się również, że o ile CBAM może skutecznie zaadresować emisje dwutlenku węgla, to zmniejszenie emisji metanu i podtlenku azotu produkowanych przez sektor rolniczy może wymagać innego mechanizmu niż podatek graniczny[24]. Ponadto, jak wskazuje m.in. Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (ang. United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD), jeśli CBAM zostałby rozszerzony na sektor rolno-spożywczy, mogłoby to stanowić szczególny problem dla krajów rozwijających się i najsłabiej rozwiniętych, w których sektor rolny jest odpowiedzialny za dużą część PKB i eksportu[25].

Jednocześnie, jak pokazują dane zebrane przez Komisję Europejską na temat efektywności systemu raportowania emisji wbudowanych w ramach Mechanizmu CBAM, szacowana część podmiotów zobligowanych do złożenia raportu CBAM za ostatni kwartał 2023 r. (pierwszy kwartał objęty raportowaniem), które wypełniły ten obowiązek, wynosiła około 10% wszystkich importerów sprowadzających produkty CBAM do Unii Europejskiej[26]. Budzi to wątpliwość w zakresie zarówno tego, czy efekty okresu sprawozdawczego, którymi miały być m.in. konkluzje dotyczące zakresu towarów objętych CBAM w przyszłości, zostaną przez Komisję osiągnięte – jak i tego, czy importerzy produktów CBAM zdają sobie sprawę z ciążących na nich obowiązkach. Wdrożenie CBAM jest skomplikowanym procesem nie tylko ze względu na niską świadomość społeczną o jego istnieniu, lecz także czynników takich jak ograniczenia w zakresie pozyskania od producentów towarów danych o emisjach, ograniczenia prawne czy względy sprawiedliwości społecznej[27]. Porównując istniejące opłaty uiszczane od importu, które zostały wdrożone w 1985 r., podstawa obliczenia wysokości należnego CBAM ma opierać się na poziomie emisyjności towarów oraz cenach emisji dwutlenku węgla (za tonę), zamiast na ich wartości oraz ustalanych we Wspólnej Taryfie stawkach cła. W porównaniu z innymi sektorami objętymi zakresem mechanizmu CBAM, rozszerzenie go na towary produkcji

2018, no. 112, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/da017ae2-en oraz S. Franck [*et al.*], *How much multilateralism do we need? Effectiveness of unilateral agricultural mitigation efforts in the global context*, „Environmental Research Letters" 2021, no. 16, 104038, https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac2967.

[24] J. Lynch, M. Cain, D. Frame, R. Pierrehumbert, *Agriculture's Contribution to Climate Change and Role in Mitigation Is Distinct From Predominantly Fossil CO2-Emitting Sectors*, „Frontiers in Sustainable Food Systems" 2020, no. 4, https://doi.org/10.3389/fsufs.2020.518039.

[25] Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju UNCTAD, *State of commodity dependence 2021*, 2021.

[26] GMK Center, *European CBAM shows first reporting problems*, 2024, https://gmk.center/en/news/european-cbam-shows-first-reporting-problems/ (dostęp: 30.05.2025 r.).

[27] C. Böhringer, C. Fischer, K.E. Rosendahl, T.F. Rutherford, *Potential impacts and challenges of border carbon adjustments*, „Nature Climate Change" 2022, no. 12(1), s. 22–29.

rolnej inne niż nawozy, jest szczególnie skomplikowane ze względu na rozproszenie i wiele źródeł emisji występujących w procesie produkcji, które wymagają zaawansowanych metod pomiaru i kalkulacji.

Mimo tego, że uważa się, iż „podatek węglowy" pobierany od importu jest jednym z najbardziej opłacalnych i skutecznych instrumentów politycznych służących ograniczeniu emisji, to, jak podsumowuje Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD), jego jednostronne stosowanie (tzn. funkcjonowanie mechanizmu granicznego dostosowywania cen z uwzględnieniem ich poziomu emisji jedynie w państwie importu) najprawdopodobniej ponownie doprowadzi do zjawiska „ucieczki emisji" pochodzących z unijnej produkcji rolnej[28]. Warto też wskazać, że handel produktami rolno-spożywczymi i środkami wspomagającymi ich produkcję, takimi jak nawozy, jest obecnie priorytetem Komisji Europejskiej, szczególnie w kontekście inflacji cen żywności związanej m.in. ze zmianami klimatycznymi i pandemią COVID-19[29]. Nałożenie na emisje wbudowane w nawozy dodatkowych opłat, jak wskazuje Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), może również oznaczać wzrost kosztów elementu produkcji rolnej, jakim jest produkcja żywności, a w konsekwencji także wzrost cen. Od 2020 r. ograniczenie dostaw w związku z globalną pandemią oraz sankcje nałożone na Rosję i Białoruś – obu znaczących eksporterów nawozów azotowych – przyczyniły się do gwałtownego wzrostu kosztów nawozów i pogłębiającego się braku bezpieczeństwa żywnościowego[30].

Alternatywą dla CBAM w sektorze rolnym mogą być pozostałe inicjatywy zaproponowane w Zielonym Ładzie i wprowadzane w życie od 2023 r. przez unijnego ustawodawcę. Bezpośrednie powiązanie z handlem produktami rolno-spożywczymi można znaleźć w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1115[31]. Nowe przepisy rozporządzenia EUDR mają

[28] Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *Carbon Leakage and Agriculture: Literature Review on Emissions Mitigation*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Paper, 2021, no. 169, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9247f1e7-en.pdf?expires=1723023715&id=id&accname=guest&checksum=5F482B718B47BDDB0A31BBBA12280B99 (dostęp: 30.05.2025 r.).

[29] W celu monitorowania cen żywności Komisja Europejska zaproponowała m.in. narzędzie „European Food Prices Monitoring Tool", które ma promować transparentność łańcucha dostaw produktów rolno-spożywczych, https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/agri-food-industrial-ecosystem/competitiveness-european-fohttps://ec.europa.eu/eurostat/cache/website/economy/food-price-monitoring/index.html (dostęp: 30.05.2025 r.).

[30] Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Światowa Organizacja Handlu (WTO), *Global Fertilizer Markets and Policies: A Joint FAO/WTO Mapping Exercise Report*, 2022, https://openknowledge.fao.org/items/0de00fb6-94e9-44f5-9f0a-9f2768e835b5 (dostęp: 30.05.2025 r.).

[31] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1115 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie udostępniania na rynku unijnym i wywozu z Unii niektórych towarów i produktów

zastosowanie zarówno w przypadku wprowadzania, jak i wyprowadzania ze wspólnego rynku Unii Europejskiej takich produktów, jak olej palmowy, bydło, soja, kawa, kakao, drewno i guma, a także produktów pochodnych, takich jak wołowina, meble i czekolada[32]. O ile rozporządzenie EUDR nie nakłada na przedsiębiorców dodatkowych opłat za przywóz lub wywóz towarów objętych nowym reżimem, to wymaga od nich implementacji we własnych wewnętrznych procedurach odpowiednich systemów należytej staranności w związku z obrotem poszczególnymi kategoriami produktów rolno-spożywczych[33].

Zarówno CBAM, jak i rozporządzenie EUDR nakładają na przedsiębiorców znaczne obciążenia: w przypadku rozporządzenia o deforestacji – administracyjne, w przypadku CBAM – zarówno finansowe, jak i administracyjne. Biorąc pod uwagę, jak nieskuteczne były działania Komisji Europejskiej w zakresie promocji CBAM w celu zebrania odpowiednich danych potrzebnych do aktualizacji mechanizmu CBAM, powstaje wątpliwość, czy w przyszłości skuteczne będą podstawowe jego założenia – wprowadzenie opłat za emisje „przywożone" do Unii Europejskiej wraz z importowanymi towarami i wyegzekwowanie ich od tych podmiotów, a w dłuższej perspektywie – faktyczne zmniejszenie poziomu emisji Unii. Równie istotne co promocja i edukacja w zakresie CBAM jest dostosowanie uwzględnionych w nich metod i środków, które mają ostatecznie doprowadzić do wspomnianego wcześniej efektu „opodatkowania" emisji wbudowanych w towary z jak największą skutecznością. Biorąc pod uwagę fakt, jak bardzo skomplikowane jest zarówno monitorowanie, jak i kalkulacja poziomu emisji dwutlenku węgla i jego ekwiwalentów w procesach produkcji, a także to, że Unia Europejska zaproponowała w tym względzie własną metodologię[34], pozyskanie rzeczywistych danych o emisjach wbudowanych w importowane produkty CBAM jest skomplikowanym, a niekiedy nawet niemożliwym procesem.

W kontekście prawnych ograniczeń w implementacji CBAM warto mieć na uwadze, że Komisja Europejska, oprócz przygotowania projektów aktów prawnych związanych z mechanizmem CBAM, regularnie publikuje materiały

związanych z wylesianiem i degradacją lasów oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 995/2010 (Dz.Urz. UE L z 2023 r. nr 150, s. 206); dalej: rozporządzenie EUDR.

[32] Komisja Europejska, Implementacja rozporządzenia o deforestacji, https://green-business.ec.europa.eu/deforestation-regulation-implementation_en?prefLang=pl (dostęp: 30.05.2025 r.).

[33] Art. 4, 8, 12 rozporządzenia 995/2010.

[34] Szczegółowe metody pomiaru i kalkulacji emisji pochodzących z procesów produkcji towarów CBAM zostały określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2023/1773 z dnia 17 sierpnia 2023 r. ustanawiającym zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 w odniesieniu do obowiązków sprawozdawczych do celów mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 w okresie przejściowym (Dz Urz. UE L z 2023 r. nr 228, s. 94).

mające wspomagać m.in. proces raportowania emisji w tzw. okresie przejściowym (od 1 października 2023 r. do 31 grudnia 2025 r.)[35]. Są to, z perspektywy biznesu, użyteczne dla importerów i nie-unijnych producentów dokumenty, jednakże *de facto* nie stanowią one oficjalnego źródła prawa unijnego i nie posiadają mocy wiążącej, których to źródeł zamknięty katalog znajduje się w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[36]. Ponadto ze względu na to, że w rzeczywistości oddziałują one zarówno na sferę praktyczną implementacji CBAM, jak i mają pewne implikacje w sferze prawnej, można zaliczyć je do kategorii tzw. prawa miękkiego Unii Europejskiej (ang. *soft law*)[37], które wiąże się z niepewnością dotyczącą zarówno możliwości zastosowania go jako podstawy swojego postępowania w kontekście obowiązków wynikających z rozporządzenia 2023/956, jak i ze stałą zmiennością jego treści (np. w związku z okresowymi aktualizacjami dokumentu CBAM – *Questions and Answers*[38]). Dyskusja na temat mocy wiążącej i możliwości powoływania się na unijne *soft law* przed organami administracji i sądami państw członkowskich nie dotyczy jedynie kwestii CBAM, ale w niej, a także ogólnie w kontekście regulacji wspólnego rynku Unii Europejskiej, potrzeba zdefiniowania tych aspektów jest szczególnie widoczna.

5. Podsumowanie

Niniejszy artykuł miał na celu przedstawienie założeń unijnego mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji dotyczących nawozów. Jak zostało wskazane, obecny kształt rozporządzenia CBAM nakłada na importerów zarówno obowiązki sprawozdawcze dotyczące ilości, masy i poziomu emisji wbudowanych w importowane nawozy, jak i zakłada docelowy model przewidujący konieczność zakupu i umarzania certyfikatów CBAM odpowiadających

[35] Dokumenty Komisji Europejskiej, które mają stanowić źródło informacji dla importerów i producentów towarów objętych zakresem CBAM są publikowane na stronie internetowej KE Carbon Border Adjustment Mechanism, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en#faq (dostęp: 30.05.2025 r.).

[36] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C z 2016 r. nr 202, s. 47).

[37] O. Stefan, *European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects*, „The Modern Law Review" 2012, no. 75(5), s. 880, https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2012.00928.x (dostęp: 30.05.2025 r.).

[38] Komisja Europejska, Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) Questions and Answers, wersja z 19 lipca 2024 r., https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/013fa763-5dce-4726-a204-69fec04d5ce2_en?filename=CBAM_Questions%20and%20Answers.pdf (dostęp: 30.05.2025 r.).

ilości emisji wbudowanych w importowane towary. Wciąż istnieją kontrowersje dotyczące przede wszystkim kompatybilności CBAM z regulacjami Światowej Organizacji Handlu, szczególnie w zakresie zasady „najbardziej preferowanego narodu", a także na potencjalne trudności w egzekwowaniu obowiązków sprawozdawczych i przyszłych opłat, co potwierdzają wstępne dane dotyczące niskiej skuteczności systemu raportowania. Podkreślono również, że CBAM może nie być wystarczającym narzędziem do redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorze rolnym, sugerując potrzebę rozważenia dodatkowych mechanizmów, takich jak opodatkowanie importowanych produktów spożywczych czy rozszerzenie zakresu CBAM na inne produkty rolne. W kontekście sektora rolniczego ważne jest także, aby brać pod uwagę inicjatywy UE, takie jak rozporządzenie EUDR, które nakłada na przedsiębiorców obowiązki związane z należytą starannością w obrocie produktami rolno-spożywczymi, mające na celu ograniczenie wylesiania i degradacji lasów. Biorąc pod uwagę obecny kształt regulacji w zakresie nawozów i CBAM, istnieje potrzeba dalszej analizy i ewentualnych zmian w przepisach, aby zapewnić skuteczność CBAM w redukcji emisji gazów cieplarnianych, jednocześnie minimalizując negatywne skutki dla krajów rozwijających się i sektorów gospodarki najbardziej narażonych na zmiany klimatyczne. Ostatecznie, biorąc pod uwagę duży udział unijnego *soft law* w regulowaniu zachowań podmiotów, na które nałożone zostały obowiązki w związku z rozporządzeniem CBAM, wyłania się ogólna potrzeba zdefiniowania mocy wiążącej dokumentów, które nie są oficjalnymi źródłami prawa Unii Europejskiej, lecz w praktyce są stosowane zarówno przez przedsiębiorców, jak i organy administracji publicznej państw członkowskich.

Bibliografia

Akty prawne

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz. UE L z 2003 r. nr 275, s. 32, ze zm.)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.Urz. UE L z 2023 r. nr 130, s. 134)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1115 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie udostępniania na rynku unijnym i wywozu z Unii niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 995/2010 (Dz.Urz. UE L z 2023 r. nr 150, s. 206)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 (Dz Urz. UE L z 2023 r. nr 130, s. 52)

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/2364 z dnia 26 września 2023 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz.Urz. UE L z 2024 r. nr 2364)

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/1773 z dnia 17 sierpnia 2023 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 w odniesieniu do obowiązków sprawozdawczych do celów mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 w okresie przejściowym (Dz.Urz. UE L z 2023 r. nr 228, s. 94)

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C z 2016 r. nr 202, s. 47)

Monografie i prace zbiorowe

Blandford D., Hassapoyannes K., *The role of agriculture in global GHG mitigation*, *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, 2018, no. 112, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/da017ae2-en

Böhringer C., Fischer C., Rosendahl K.E., Rutherford T.F., *Potential impacts and challenges of border carbon adjustments*, „Nature Climate Change" 2022, no. 12(1)

Duran G.M., *Securing Compatibility of Carbon Border Adjustment with the Multilateral Climate and Trade Regimes*, Cambridge University Press, 2023, https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/00B48BAF52561A00A2DBE1EBFAF71756/S0020589322000501a.pdf/securing-compatibility-of-carbon-border-adjustments-with-the-multilateral-climate-and-trade-regimes.pdf (dostęp: 30.05.2025 r.)

Franck S. [*et al.*], *How much multilateralism do we need? Effectiveness of unilateral agricultural mitigation efforts in the global context*, „Environmental Research Letters" 2021, no. 16, 104038, https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac2967

Han J., Qu J., Wang D., Narayan Maraseni T., *Accounting for and Comparison of Greenhouse Gas (GHG) Emissions between Crop and Livestock in China*, „Land" 2023, no. 12(9), s. 1787, https://doi.org/10.3390/land12091787 (dostęp: 30.05.2025 r.)

Lynch J., Cain M., Frame D., Pierrehumbert R., *Agriculture's Contribution to Climate Change and Role in Mitigation Is Distinct From Predominantly Fossil CO2-Emitting Sectors*, „Frontiers in Sustainable Food Systems" 2020, no. 4, https://doi.org/10.3389/fsufs.2020.518039

Santeramo F.G., Jelliffe J., *CBAM and Agriculture: Opportunities, Challenges and Perspectives*, *International Agricultural Trade Research Consortium*, 2024, doi: 10.22004/ag.econ.344137

Stefan O., *European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects*, „The Modern Law Review" 2012, no. 75(5), https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2012.00928.x (dostęp: 30.05.2025 r.)

Zane S., *Leveling the Playing Field: The International Legality of Carbon Tariffs in the EU*, „Boston College International and Comparative Law Review" 2011, no. 34(1), http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol34/iss1/9

Źródła internetowe

Bank Światowy, *State and Trends of Carbon Pricing 2023*, 2023, https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/58f2a409-9bb7-4ee6-899d-be47835c838f (dostęp: 30.05.2025 r.)

GMK Center, *European CBAM shows first reporting problems*, 2024, https://gmk.center/en/news/european-cbam-shows-first-reporting-problems/ (dostęp: 30.05.2025 r.)

International Carbon Action Partnership, *Emissions Trading Worldwide: 2024 ICAP Status Report*, 2024, https://icapcarbonaction.com/en/publications/emissions-trading-worldwide-2024-icap-status-report (dostęp: 30.05.2025 r.)

Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju UNCTAD, *State of commodity dependence 2021*, 2021

Komisja Europejska, Carbon Border Adjustment Mechanism, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en#faq (dostęp: 30.05.2025 r.)

Komisja Europejska, Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) Questions and Answers, wersja z 19 lipca 2024 r., https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/013fa763-5dce-4726-a204-69fec04d5ce2_en?filename=CBAM_Questions%20and%20Answers.pdf (dostęp: 30.05.2025 r.)

Komisja Europejska, Farm to Fork strategy, https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en (dostęp: 30.05.2025 r.)

Komisja Europejska, Implementacja rozporządzenia o deforestacji, https://green-business.ec.europa.eu/deforestation-regulation-implementation_en?prefLang=pl (dostęp: 30.05.2025 r.)

Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), światowa Organizacja Handlu (WTO), *Global Fertilizer Markets and Policies: A Joint FAO/WTO Mapping Exercise Report*, 2022, https://openknowledge.fao.org/items/0de00fb6-94e9-44f5-9f0a-9f2768e835b5 (dostęp: 30.05.2025 r.)

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *Carbon Leakage and Agriculture: Literature Review on Emissions Mitigation*, *OECD Food*, *Agriculture and Fisheries Paper*, 2021, no. 169, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9247f1e7-en.pdf?expires=1723023715&id=id&accname=guest&checksum=5F482B718B47BDDB0A31BBBA12280B99 (dostęp: 30.05.2025 r.)

EU Carbon Border Adjustment Mechanism in the Context of the Agricultural Industry

Abstract

The article analyses the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), focusing on regulations concerning fertilisers. It presents the assumptions of CBAM, both in terms of reporting obligations for importers and the target model of purchasing and cancelling CBAM Certificates. It also discusses controversies regarding CBAM's compatibility with the WTO's Most Favoured Nation principle and potential difficulties in enforcing compliance. It suggests that CBAM may not be sufficient to reduce greenhouse gas emissions in agriculture, implying the need to consider additional mechanisms. Finally, it highlights the importance of the EUDR Regulation, which imposes due diligence obligations on businesses in the trade of agri-food products, and the need for further analysis and potential amendments to ensure CBAM's effectiveness in reducing emissions while minimising negative impacts on developing countries and climate-vulnerable sectors.

Keywords: Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM, fertilisers, Fit for 55, Green Deal, agriculture, greenhouse gasses, customs union, import

Słowa kluczowe: Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM, nawozy, Fit for 55, Zielony Ład, rolnictwo, gazy cieplarniane, unia celna, import

Karolina Pajączek
Uniwersytet Warszawski
e-mail: k.pajaczek2@student.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-5674-0185

Istotne zmiany w systemie ochrony oznaczeń geograficznych. Wzmocnienie ochrony oznaczeń geograficznych w Internecie

I. Wstęp

Geograficzne oznaczenia pochodzenia (oznaczenia geograficzne) są to oznaczenia (symbole), które identyfikują określone miejsce na Ziemi (miejscowość, region, państwo itp.) i są używane dla oznaczania towarów, wskazują na pochodzenie towarów z konkretnego miejsca geograficznego[1]. W prawie Unii Europejskiej system ochrony pochodzenia geograficznego produktów rozróżnia chronioną nazwę pochodzenia („ChNP") oraz chronione oznaczenie geograficzne („ChOG"). To rozróżnienie jest dokonywane w zależności od tego, jak silny jest związek między właściwościami produktu a jego pochodzeniem geograficznym. Chroniona nazwa pochodzenia (ang. *protected designaton of origin* („PDO"); niem. *geschützte Ursprungsbezeichnung* („g.U."); fr. *Appellation d'origine protégée* („AOP")) jest oznaczana symbolem:



[1] E. Całka, E. Nowińska, R. Skubisz, *Rozdział XLIX. Geograficzne oznaczenia pochodzenia*, (w:) R. Skubisz (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 14C. Prawo własności przemysłowej*, Warszawa 2017, nb 7.

Chroniona nazwa pochodzenia może dotyczyć produktów rolnych oraz wina. Może być stosowana, gdy jakość lub właściwości produktu wynikają zasadniczo lub wyłącznie z określonego środowiska geograficznego. Przykłady chronionych nazw pochodzenia to oscypek (PDO-PL-0451) czy bryndza podhalańska (PDO-PL-0450)[2].

Z kolei chronione oznaczenie geograficzne (ang. *protected geographical indication* („PGI"); niem. *geschützte geografische Angabe* („g.g.A."); fr. *Indication géographique protégée* („IGP")) jest oznaczane symbolem:



Chronione oznaczenie geograficzne może być stosowane w odniesieniu do produktów rolnych oraz wina, gdy dana jakość, renoma lub inna cecha produktu jest zasadniczo związana z jego pochodzeniem geograficznym, a co najmniej jeden z etapów produkcji odbywa się na określonym obszarze geograficznym. Andruty kaliskie (PGI-PL-0526), obwarzanek krakowski (PGI-PL-0674) czy rogal świętomarciński (PGI-PL-0584) są kilkoma z chronionych oznaczeń geograficznych na obszarze Polski[3].

Dla napojów spirytusowych stosuje się oznaczenia geograficzne (ang. *geographical indication* („GI"); niem. *Geografische Angaben* („g.A."); fr. *Indications géographiques* („IG")) oznaczane symbolem:



W przypadku gdy szczególna jakość, renoma lub inne cechy charakterystyczne napoju spirytusowego są zasadniczo związane z jego pochodzeniem geograficznym, może być uzyskane oznaczenie geograficzne. Na terenie Polski takim oznaczeniem[4] jest m.in. Polska wódka (PGI-PL-01967).

[2] W Polsce jest łącznie 10 chronionych nazw pochodzenia; stan na 14 czerwca 2025 r.

[3] Na terenie Polski jest 29 chronionych oznaczeń geograficznych; stan na 14 czerwca 2025 r.

[4] Jednym z jedynie dwóch, obok *Herbal vodka from the North Podlasie Lowland aromatised with an extract of bison grass* / Wódki ziołowej z Niziny Północnopodlaskiej aromatyzowanej ekstraktem z trawy żubrowej (PGI-PL-01966); stan na 14 czerwca 2025 r.

Przytoczone przykłady pokazują, że zasadniczą rolą tych oznaczeń jest wskazywanie związku towaru z określonym obszarem geograficznym oraz podkreślanie jego odmienności względem innych produktów. Oznaczenia geograficzne wskazują na miejsce geograficznego pochodzenia i pozwalają na odróżnienie od towarów wytworzonych w innych miejscach[5]. Ponadto pełnią funkcję jakościową, gwarancyjną. Oznaczenie geograficzne informuje bowiem, że dany towar posiada szczególne właściwości i cechy, które zawdzięcza określonemu miejscu pochodzenia[6]. Oznaczenia geograficzne, co ma znaczenie ekonomiczne, pełnią również funkcję reklamową, przykuwając uwagę odbiorców, i mogą wpływać na decyzję o zakupie danego towaru. To właśnie aspekt reklamowy funkcjonowania oznaczeń geograficznych sprawia, że z rynkowego punktu widzenia staje się atrakcyjne sygnowanie nimi towarów, gdyż produkty lokalne mogą budzić szczególne zainteresowanie klienteli[7].

II. Tło towarzyszące uchwaleniu rozporządzenia 2024/1143

Początek ochrony oznaczeń geograficznych w Unii Europejskiej wiąże się z wprowadzeniem rozporządzenia 2081/92 z dnia 14 lipca 1992 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych[8]. To rozporządzenie zostało uchwalone w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i wprowadziło w Unii Europejskiej szczególny system ochrony oznaczeń geograficznych. Na przestrzeni lat Unia Europejska ustanowiła systemy jakości produktów o określonych specyficznych cechach, obejmujące oznaczenia geograficzne wina, napojów spirytusowych i produktów rolnych, w tym środków spożywczych, a także gwarantowane tradycyjne specjalności i określenia jakościowe stosowane fakultatywnie w odniesieniu do produktów rolnych, w tym środków spożywczych[9]. Do niedawna rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady

[5] I. Brańczyk, *Rozdział VIII. Ochrona oznaczeń geograficznych*, (w:) M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 15. Prawo konkurencji*, Warszawa 2014, nb 7.

[6] J. Kępiński, *1.4.2.2. Oznaczenia geograficzne*, (w:) E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska (red.), *System Prawa Handlowego. Tom 3. Prawo własności przemysłowej*, Warszawa 2015, nb 421.

[7] Ł. Żelechowski, *Komentarz do art. 174*, (w:) Ł. Żelechowski (red.), *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, t. VIIIB, Warszawa 2021, pkt 4.

[8] Dz.Urz. UE L 1992 r. nr 208, s. 1, ze zm.

[9] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1143 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie oznaczeń geograficznych w odniesieniu do wina, napojów spirytusowych i produktów rolnych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności i określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie w odniesieniu do produktów rolnych, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, (UE) 2019/787 i (UE) 2019/1753 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1151/2012 (Dz.Urz. UE L z 2024 r., s. 1143; dalej: rozporządzenie 2024/1143), motyw 1.

(UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych[10] było podstawowym aktem prawa unijnego w zakresie ochrony oznaczeń geograficznych.

Dotychczasowe ramy prawne systemu oznaczeń geograficznych nie stwarzały środków do pełnego wykorzystania potencjału systemu oznaczeń geograficznych. W swoim komunikacie z dnia 25 listopada 2020 r. pt. „Pełne wykorzystanie potencjału innowacyjnego UE – Plan działania w zakresie własności intelektualnej wspierający odbudowę i odporność UE" Komisja zobowiązała się do zbadania możliwości wzmocnienia, unowocześnienia, usprawnienia i lepszego egzekwowania oznaczeń geograficznych produktów rolnych, wina i napojów spirytusowych[11]. W tym komunikacie podkreślono potrzebę zmiany podejścia do systemu ochrony oznaczeń geograficznych. W 2017 r. wartość sprzedaży produktów rolno-spożywczych i napojów, których nazwy Unia Europejska chroni jako oznaczenia geograficzne, wyniosła w Unii 74,76 mld euro, co stanowi 7% całkowitej sprzedaży w europejskim sektorze produktów spożywczych i napojów[12]. Doprecyzowanie przepisów dotyczących ochrony i skutecznego egzekwowania praw związanych z oznaczeniami geograficznymi mogłoby znacząco zwiększyć efektywność tych mechanizmów, co w konsekwencji przełożyłoby się na wzrost wartości sprzedaży takich towarów.

Prawodawcy unijni dostrzegli możliwość realizowania celów związanych ze zrównoważoną gospodarką w systemie ochrony oznaczeń geograficznych. W komunikacie Komisji z dnia 20 maja 2020 r. pt. „Strategia «od pola do stołu» na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego", w którym wzywano do transformacji w kierunku zrównoważonych systemów żywnościowych, domagano się również wzmocnienia ram prawodawczych w zakresie oznaczeń geograficznych oraz uwzględnienia szczegółowych kryteriów zrównoważoności[13]. Z kolei strategia „od pola do stołu"[14] ma szczególną wartość w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu[15]. Oznaczenia geograficzne mogą odgrywać

[10] Dz.Urz. UE L 2012 r. nr 343, s. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie 1151/2012.

[11] Rozporządzenie 2024/1143, motyw 5.

[12] Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Pełne wykorzystanie potencjału innowacyjnego UE Plan działania w zakresie własności intelektualnej wspierający odbudowę i odporność UE, Bruksela (COM(2020) 760 final), dnia 25 listopada 2020 r., s. 7.

[13] Rozporządzenie 2024/1143, motyw 4.

[14] Komisja Europejska, *Farm to Fork Strategy*, https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf (dostęp: 30.06.2024 r.).

[15] Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład [COM(2019) 640 final], Bruksela, dnia 11 grudnia 2019 r.

istotną rolę dla zrównoważonego rozwoju, w tym w gospodarce o obiegu zamkniętym, a tym samym zwiększać swoje znaczenie dla dziedzictwa kulturowego i swoje znaczenie w polityce krajowej i regionalnej zmierzającej do osiągnięcia celów Europejskiego Zielonego Ładu[16]. W związku z tym, zdaniem Komisji, właśnie to prawo własności intelektualnej znajduje się w głównym obszarze przyszłej polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej i ma potencjał, aby stać się jej istotnym elementem[17].

Ponadto od czasu uchwalenia rozporządzenie 1151/2012 można dostrzec zmiany zachodzące w świadomości konsumentów. Proces decyzyjny konsumentów przy zakupie produktów spożywczych czy napojów alkoholowych jest złożony z wielu aspektów. Do tych czynników niezmiennie zalicza się jakość produktów spożywczych. Jednak aspekt sposobu wytwarzania, a także warunków produkcyjnych produktów rolnych oraz napojów alkoholowych zyskuje na znaczeniu. Wśród obywateli i konsumentów w Unii Europejskiej wzrasta zapotrzebowanie na tradycyjne i dostępne produkty wysokiej jakości, które mają szczególne zalety i cechy związane zarówno z ich pochodzeniem, jak i sposobem produkcji[18]. Również uwarunkowania przyrodnicze (mikroklimat danego obszaru geograficznego, warunki geologiczne itd.), które bezpośrednio przekładają się na produkty rolne, są coraz bardziej obecne w świadomości konsumentów. Rodzi to popyt na wino, napoje spirytusowe i produkty rolne, w tym środki spożywcze, o określonych specyficznych cechach, w szczególności związanych z ich pochodzeniem geograficznym[19]. Ponadto w piśmiennictwie wskazuje się na zjawisko „konsumenckiego patriotyzmu". To zjawisko przejawia się w podejmowaniu świadomych decyzji ekonomicznych z uwzględnieniem pozytywnego wpływu tych wyborów na wspólnotę narodową, z którą dany podmiot się identyfikuje[20].

Na tle powyższego zostało uchwalone rozporządzenie 2024/1143. Dotyczy ono oznaczeń geograficznych dla różnych kategorii produktów (wina, napojów spirytusowych, produktów rolnych), które wcześniej były regulowane jedynie w odrębnych aktach prawnych.

Na marginesie oraz w celu uzupełniającym należy zaznaczyć, że weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2411 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych

[16] Rozporządzenie 2024/1143, motyw 3.

[17] A. Zappalaglio, *The law of geographical indications at the centre of the European green deal*, „Journal of Intellectual Property Law & Practice" 2023, vol. 18, issue 8, s. 557–558.

[18] Rozporządzenie 2024/1143, motyw 7.

[19] *Ibidem*.

[20] Szerzej na temat tego zjawiska: Z. Ochońska-Borowska, A. Pietrzyk, *Oznaczanie geograficznego pochodzenia produktu w czasach „konsumenckiego patriotyzmu"*, „IKAR" 2022, nr 5.

produktów rzemieślniczych i przemysłowych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2017/1001 i (UE) 2019/1753[21].

Poniżej zostaną przedstawione wybrane trzy istotne zmiany wprowadzone rozporządzeniem 2024/1143. Te zmiany dotyczą wzmocnienia ochrony oznaczeń geograficznych online, wprowadzenia ochrony oznaczeń geograficznych jako składnik w produktach przetworzonych oraz dobrowolnych praktyk dotyczących zrównoważonego rozwoju.

III. Wzmocnienie ochrony w Internecie

Biorąc pod uwagę powszechność naruszeń praw własności intelektualnej w Internecie, rozporządzenie 2024/1143 wprowadza podwyższony poziom ochrony domen internetowych. W art. 26 ust. 2 jest wprost wskazane, że cały zakres ochrony przyznanej przez oznaczenie geograficzne ma zastosowanie do nazw domen dostępnych na obszarze całej Unii Europejskiej.

Rozporządzenie 2024/1143 przewiduje ochronę nazw wpisanych do unijnego rejestru oznaczeń geograficznych, tak aby zapewnić uczciwe korzystanie z tych nazw i zapobiec praktykom, które mogłyby wprowadzić konsumentów w błąd. Aby wzmocnić ochronę oznaczeń geograficznych i skuteczniej zwalczać naruszenia, ochrona nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych powinna mieć zastosowanie do wszystkich nazw domen, które są dostępne w Unii, niezależnie od miejsca ustanowienia odpowiednich rejestrów[22].

Co więcej, art. 35 ust. 1 rozporządzenia 2024/1143 przewiduje: „Rejestry nazw krajowych domen najwyższego poziomu mające siedzibę w Unii zapewniają, aby w alternatywnych procedurach rozstrzygania sporów dotyczących nazw domen uznawać prawo do powoływania się na zarejestrowane oznaczenia geograficzne podczas takich sporów". Uznawanie oznaczeń geograficznych w sporach domenowych jest znaczącym wzmocnieniem ochrony. Taki mechanizm zdecydowanie przyczyni się do wzrostu efektywności egzekwowania ochrony wynikającej z oznaczeń geograficznych i przyczyni się do bardziej uczciwego korzystania z domen internetowych w obrocie gospodarczym.

Jednocześnie rozporządzenie 2024/1143 przewiduje obowiązki po stronie dostawców usług na rynku internetowym. Usługi pośrednie, w szczególności platformy internetowe, zaczęły być coraz powszechniej wykorzystywane do sprzedaży produktów, w tym noszących oznaczenia geograficzne, a w niektórych przypadkach mogą one stanowić przestrzeń o istotnym znaczeniu

[21] Dz.Urz. UE L z 2023 r. poz. 2411.

[22] Rozporządzenie 2024/1143, motyw 33.

dla przeciwdziałania oszustwom[23]. Zgodnie z art. 43 ust. 1 rozporządzenia 2024/1143 wszelkie informacje związane z reklamą, promocją i sprzedażą towarów, do których mają dostęp osoby mające siedzibę w Unii, a które naruszają ochronę oznaczeń geograficznych, będą uznawane za nielegalne treści w rozumieniu art. 3 lit. h aktu o usługach cyfrowych[24]. Tamże „nielegalne treści" oznaczają informacje, które same w sobie lub przez odniesienie do działania, w tym sprzedaży produktów lub świadczenia usług, nie są zgodne z prawem Unii lub z prawem jakiegokolwiek państwa członkowskiego, które jest zgodne z prawem Unii, niezależnie od konkretnego przedmiotu lub charakteru tego prawa.

Na podstawie art. 43 ust. 2 rozporządzenia 2024/1143 właściwe krajowe organy sądowe lub administracyjne państw członkowskich będą mogły wydać nakaz podjęcia działań przeciwko takim nielegalnym treściom.

IV. Ochrona oznaczeń geograficznych stosowanych jako składnik w produktach przetworzonych

Rozporządzenie 2024/1143, uwzględniając praktyki handlowe w Unii Europejskiej, odnosi się do kwestii korzystania z oznaczenia geograficznego w nazwie handlowej produktu przetworzonego, którego składnikiem jest produkt noszący oznaczenie geograficzne. Takie użycie jest dopuszczalne, o ile będzie zgodne z uczciwymi praktykami handlowymi i nie będzie prowadziło do osłabiania lub umniejszania renomy produktu noszącego to oznaczenie geograficzne ani nie będzie działało na szkodę tej renomy. Jak przewiduje art. 27 ust. 1, „oznaczenie geograficzne odnoszące się do produktu stosowanego jako składnik w produkcie przetworzonym może być używane w nazwie tego produktu przetworzonego, na jego etykietach lub w materiałach reklamowych, jeżeli:

a) produkt przetworzony nie zawiera żadnego innego produktu porównywalnego ze składnikiem noszącym oznaczenie geograficzne;
b) składnik noszący oznaczenie geograficzne jest stosowany w ilościach wystarczających do nadania podstawowej właściwości danemu produktowi przetworzonemu; oraz
c) procentowa zawartość w produkcie przetworzonym składnika noszącego oznaczenie geograficzne jest podana na etykiecie".

[23] Rozporządzenie 2024/1143, motyw 56.

[24] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.Urz. UE L z 2022 r. nr 277, s. 1).

Warto zaznaczyć, że w przypadku napojów spirytusowych powyższe nie ma zastosowania (art. 27 ust. 4 rozporządzenia 2024/1143).

W praktyce istotne będzie ustalenie zakresu pojęcia „produktu porównywalnego" oraz wskazanie kryteriów pozwalających na jednolitą ocenę „nadawania podstawowych właściwości produktom przetworzonym". Wydanie aktów delegowanych w tym zakresie, które pozwolą na rozwianie wątpliwości, pozwoliłoby na uniknięcie potencjalnych sporów.

W konsekwencji oznaczenia i skróty przedstawione we wstępie mogą być stosowane na etykietach i w materiałach reklamowych produktów przetworzonych, jeżeli oznaczenie geograficzne odnosi się do ich składnika. W takim przypadku zgodnie z art. 37 ust. 7 rozporządzenia 2024/1143 oznaczenie lub skrót umieszcza się obok nazwy składnika, który jest wyraźnie zidentyfikowany jako składnik.

V. Dobrowolne praktyki zrównoważonego rozwoju

Unijna polityka jakości powinna przyczyniać się do umożliwienia przejścia na zrównoważony system żywnościowy i odpowiadać na społeczne zapotrzebowanie na metody produkcji, które byłyby zrównoważone, przyjazne dla środowiska i klimatu, zapewniające dobrostan zwierząt, zasobooszczędne oraz społecznie i etycznie odpowiedzialne[25]. Dla realizacji takiego założenia przyjęto regulację, która ma zachęcać producentów produktów noszących oznaczenia geograficzne do zrównoważonego rozwoju obejmujących cele środowiskowe, społeczne i gospodarcze, które wykraczają poza obowiązkowe normy.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 zd. 1 rozporządzenia 2024/1143 grupa producentów lub uznana grupa producentów, jeżeli taka grupa istnieje, może uzgodnić stosowanie praktyk z zakresu zrównoważonego rozwoju przy wytwarzaniu produktu noszącego oznaczenie geograficzne lub przy prowadzeniu innych działań podlegających co najmniej jednemu zobowiązaniu przewidzianemu w specyfikacji produktu. W rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia 2024/1143, „praktyka z zakresu zrównoważonego rozwoju" oznacza praktykę, która przyczynia się do realizacji jednego lub większej liczby celów społecznych, środowiskowych lub gospodarczych, takich jak:

a) łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej, zrównoważone wykorzystanie i ochrona krajobrazów, wody i gleby, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, w tym ograniczenie marnotrawienia żywności, zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola oraz ochrona i odbudowa różnorodności biologicznej i ekosystemów;

[25] Rozporządzenie 2024/1143, motyw 23.

b) wytwarzanie produktów rolnych w sposób, który ogranicza stosowanie pestycydów i polega na zarządzaniu ryzykiem związanym z takim stosowaniem lub zmniejsza ryzyko oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe w produkcji rolnej;
c) dobrostan zwierząt;
d) godziwy dochód dla producentów, dywersyfikacja działalności, promowanie lokalnej produkcji rolnej oraz waloryzacja struktury obszarów wiejskich i rozwoju lokalnego;
e) ochrona zatrudnienia w rolnictwie poprzez przyciąganie i utrzymywanie młodych producentów i nowych producentów produktów noszących oznaczenie geograficzne;
f) poprawa warunków pracy i bezpieczeństwa w działalności rolno-przetwórczej.

Wybranie modelu zachęcania i dobrowolności zamiast obligatoryjnego zobowiązywania należy uznać za jak najbardziej słuszny. Taki model pozwala na pewną elastyczność i możliwość wybrania obszaru zrównoważonych praktyk najbardziej dostępnych dla konkretnych producentów. Ponadto stosunkowo niski próg, w postaci minimum jednego takiego zobowiązania, powinien oddziaływać pozytywnie na producentów rozważających podjęcie takich praktyk. Bowiem stosunkowo niewielkim wysiłkiem istnieje szansa na kolejne wyróżnienie się na tle konkurencji.

VI. Podsumowanie

Konieczność rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym podważa argumenty polityczne, zgodnie z którymi prawo własności intelektualnej powinno wspierać liniowe modele produkcji i konsumpcji[26]. W związku z tym prawo i polityka zorientowane na zrównoważony rozwój mogą wymagać ponownego przemyślenia, przynajmniej częściowo, celu prawa własności intelektualnej i środków osiągnięcia tego celu[27]. Treść rozporządzenia 2024/1143 jest odzwierciedleniem podjętych wysiłków w zakresie reformowania systemu ochrony oznaczeń geograficznego pochodzenia.

Jednolity i kompletny system oznaczeń geograficznych powinien znacząco przyczynić się do zwiększenia wiedzy, rozpoznawalności i zrozumienia wśród konsumentów, zarówno w Unii, jak i w państwach trzecich, w odniesieniu do symboli, oznaczeń i skrótów świadczących o przynależności do unijnych

[26] A. Kur, I. Calboli, *Intellectual property in the circular economy*, „Journal of Intellectual Property Law & Practice" 2023, vol. 18, issue 5, s. 337–338.
[27] *Ibidem*.

systemów jakości oraz powiązanej wartości dodanej[28]. Ten cel, szczególnie w zakresie zrozumienia oraz podnoszenia świadomości wśród konsumentów, ma większe szanse na realizację dzięki zmianom wskazanym w artykule.

Zmiany prawne przedstawione w rozporządzeniu 2024/1143 pozwalają dostrzec, że rola oznaczeń geograficznych będzie rosnąć. Może nasuwać się pytanie, czy w związku z zachodzącymi zmianami klimatu rola oznaczeń geograficznych będzie następczo maleć. Dotyczy to sytuacji, gdy ze względu na zmiany uwarunkowań klimatycznych oraz geologicznych, dany obszar geograficzny przestanie być związany z charakterystycznymi wcześniej właściwościami tego obszaru uzasadniającymi ochronę. W piśmiennictwie wskazuje się, że w ciągu ostatnich lat zmiany klimatyczne są jednak tak gwałtowne, że istotnie zmieniają większość cech *terroir*[29], zmniejszając produktywność i rentowność tych gospodarstw, które korzystają z oznaczeń geograficznych[30].

Jednakowoż zauważalną tendencją unijnego prawodawcy jest uwydatnianie roli oznaczeń geograficznych względem chronionych nazw pochodzenia, gdzie w przypadku oznaczeń geograficznych związek chronionych produktów nie jest tak silny, jak przy chronionych nazwach pochodzenia. W związku z tym można przypuszczać, że model chronionych oznaczeń geograficznych przyjmie jeszcze bardziej dominującą rolę w systemie ochrony geograficznych nazw pochodzenia w Unii Europejskiej. Patrząc w przyszłość, nie wydaje się absurdalne wyobrażenie sobie scenariusza, w którym chronione oznaczenia geograficzne będą odgrywały tak powszechną rolę, aż do wchłonięcia samych chronionych nazw pochodzenia[31]. Dlatego przyjęty model systemu ochrony pochodzenia geograficznego zdaje się być bardziej odporny na zmiany mikroklimatu i szczególnych uwarunkowań klimatyczno-geologicznych obszarów geograficznych.

---

[28] Rozporządzenie 2024/1143, motyw 20.

[29] K. Grzybczyk, *Zmiany klimatyczne a oznaczenia geograficzne*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Prawa Własności Intelektualnej" 2023, nr 1, s. 76–91; „*Terroir* określono jako: (1) ograniczoną przestrzeń geograficzną, (2) gdzie ludzka społeczność, (3) wytworzyła na przestrzeni wieków zbiorowe intelektualne *know-how* produkcyjne, (4) oparte na systemie interakcji między środowiskiem fizycznym i biologicznym, oraz zespół czynników ludzkich (5), których trajektorie społeczno-techniczne przecinają się, (6) ujawniają oryginalność, (7) nadają cechy charakterystyczne i (8) mogą wytworzyć renomę (9) produktu, który jest wytwarzany na tym *terroir*".

[30] D. Salpina, F. Pagliacci, *Contextual vulnerability to climate change of heterogeneous agri-food geographical indications: A case study of the Veneto region (Italy)*, „Environmental Science & Policy" 2022, no. 136, s. 103–113, https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1462901122001927 (dostęp: 2.06.2025 r.).

[31] B. Calabrese, *'Designating' the future of geographical indications*, „Journal of Intellectual Property Law & Practice" 2024, vol. 19, issue 9, https://doi.org/10.1093/jiplp/jpae048 (dostęp: 2.06.2025 r.).

Bibliografia

Akty prawne, uzasadnienia ustaw i komunikaty

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1143 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie oznaczeń geograficznych w odniesieniu do wina, napojów spirytusowych i produktów rolnych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności i określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie w odniesieniu do produktów rolnych, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, (UE) 2019/787 i (UE) 2019/1753 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1151/2012 (Dz.Urz. UE L z 2024 r., s. 1143)

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/92 z dnia 14 lipca 1992 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 1992 r. nr 208, s. 1, ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 2012 r. nr 343, s. 1, ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.Urz. UE L z 2022 r. nr 277, s. 1)

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Pełne wykorzystanie potencjału innowacyjnego UE Plan działania w zakresie własności intelektualnej wspierający odbudowę i odporność UE, Bruksela (COM(2020) 760 final), dnia 25 listopada 2020 r.

Komisja Europejska, *Farm to Fork Strategy*, https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf (dostęp: 2.06.2025 r.)

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład (COM(2019) 640 final), Bruksela, dnia 11 grudnia 2019 r.

Monografie i prace zbiorowe

Brańczyk I., *Rozdział VIII. Ochrona oznaczeń geograficznych*, (w:) M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 15. Prawo konkurencji*, Warszawa 2014

Calabrese B., *'Designating' the future of geographical indications*, „Journal of Intellectual Property Law & Practice" 2024, vol. 19, issue 9

Całka E., Nowińska E., Skubisz R., *Rozdział XLIX. Geograficzne oznaczenia pochodzenia*, (w:) R. Skubisz (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 14C. Prawo własności przemysłowej*, Warszawa 2017

Grzybczyk K., *Zmiany klimatyczne a oznaczenia geograficzne*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Prawa Własności Intelektualnej" 2023, nr 1

Kępiński J., *1.4.2.2. Oznaczenia geograficzne*, (w:) E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska (red.), *System Prawa Handlowego. Tom 3. Prawo własności przemysłowej*, Warszawa 2015

Kur A., Calboli I., *Intellectual property in the circular economy*, „Journal of Intellectual Property Law & Practice" 2023, vol. 18, issue 5

Ochońska-Borowska Z., Pietrzyk A., *Oznaczanie geograficznego pochodzenia produktu w czasach „konsumenckiego patriotyzmu"*, „IKAR" 2022, nr 5

Salpina D., Pagliacci F., *Contextual vulnerability to climate change of heterogeneous agri-food geographical indications: A case study of the Veneto region (Italy)*, „Environmental Science & Policy" 2022, no. 136

Zappalaglio A., *The law of geographical indications at the centre of the European green deal*, „Journal of Intellectual Property Law & Practice" 2023, vol. 18, issue 8
Żelechowski Ł., *Komentarz do art. 174*, (w:) Ł. Żelechowski (red.), *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, t. VIIIB, Warszawa 2021

Significant Changes to the GI Protection System. Strengthening the Protection of Geographical Indications on the Internet

Abstract

The European Union is currently engaged in a process of reforming intellectual property law, which has not overlooked the issue of geographical indications. The proposed changes are designed to reinforce the system of geographical indications and to take account of the current market circumstances for online trade. The article presents a summary of the legislative changes that have been made to selected issues of significance from the perspective of the agricultural products industry and the alcoholic beverages industry. These include. the strengthening of the protection of geographical indications on the internet and the protection of geographical indications used as an ingredient in the name of a processed product.

Keywords: geographical indications, protected designation of origin, protection of domain names, intellectual property law, European Union law

Słowa kluczowe: oznaczenia geograficzne, chroniona nazwa pochodzenia, ochrona domen internetowych, prawo własności intelektualnej, prawo Unii Europejskiej

Michał Koniecko
Szkoła Doktorska Uniwersytetu w Białymstoku
e-mail: m.koniecko@uwb.edu.pl
ORCID: 0000-0002-0358-1029

Jedna funkcja, wiele organów – czas na zmiany w kontroli żywności?

Wstęp

Struktura organów administracji publicznej w Polsce pozostaje skomplikowana. Bez trudu można wskazać przypadki, w których kilka organów realizuje ten sam bądź co najmniej zbliżony zakres zadań. W konsekwencji kompetencje wielu organów w praktyce się dublują. Sytuacja ta dotyczy także rolnictwa, a ściślej rzecz ujmując, organów władzy publicznej zajmujących się kontrolą jakości żywności i procesu jej produkcji. Wymienić tu można przykładowo Inspekcję Weterynaryjną czy Państwową Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Stan taki tylko na pierwszy rzut oka wydaje się pożądany. W rzeczywistości działanie kilku różnych i samodzielnych organów administracji (lub jednostek innego typu) nie przyczynia się do zwiększenia intensywności kontroli lub polepszenia jej jakości. Potwierdzeniem tej tezy jest raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK), w którym stwierdzono, że jakość polskiej żywności nie jest dobra, a nadzór nad jej produkcją i wprowadzaniem do obrotu nie jest wystarczający. W artykule zostaną przedstawione kompetencje organów odpowiedzialnych za kontrolę jakości żywności oraz mankamenty obecnego systemu dostrzeżone przez NIK. Pozwoli to na wyciągnięcie wniosków w zakresie ewentualnej struktury jednostek państwowych (jednostki państwowej) odpowiedzialnych za kontrolę jakości żywności oraz ich przykładowych zadań. Opisowi nie będą natomiast podlegały uprawnienia kontrolne tych organów i przebieg kontroli, ponieważ regulacje dotyczące owych zagadnień wykazują daleko idące podobieństwa (a nawet zbieżności) w przypadku każdej z instytucji, która może przeprowadzać kontrole. Stan ten należy oczywiście ocenić pozytywnie. Niniejszy artykuł nie porusza również kwestii przepisów karnych obecnych w ustawach „żywnościowych".

Bezpieczeństwo żywności i systemy zarządzania bezpieczeństwem

Bezpieczeństwo żywności to ogół warunków (dotyczących zwłaszcza np. poziomu substancji zanieczyszczających, pozostałości pestycydów, substancji dodatkowych, napromieniania), które muszą być spełniane na wszystkich etapach jej produkcji i obrotu w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka. Zajmuje ono bardzo ważne miejsce w dziedzinie ochrony zdrowia publicznego. Warunki zachowania bezpieczeństwa, higieny, tożsamości i składu produktów określa wiele rozporządzeń i aktów delegowanych Unii Europejskiej[1] oraz akty prawa krajowego. System kontroli opiera się na dwóch filarach – zewnętrznym (państwowym) i wewnętrznym[2]. Trudno jest podać jednolitą definicję urzędowej kontroli żywności. Wpływ na jej kształt mają liczne rozporządzenia unijne. Zgodnie z rozporządzeniem 2017/625[3] są to czynności przeprowadzane przez właściwe organy, jednostki upoważnione lub osoby fizyczne, podejmowane w celu weryfikacji przestrzegania przepisów wskazanych rozporządzeniem. Ma ono zastosowanie do kontroli m.in. w obszarach żywności i bezpieczeństwa żywności, jej integralności i jakości zdrowotnej, pasz i bezpieczeństwa pasz, zapobiegania ryzyku dla zdrowia ludzi i zwierząt stwarzanemu przez produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego i produkty pochodne oraz ograniczania takiego ryzyka, produkcji ekologicznej i etykietowania produktów ekologicznych, wprowadzania do obrotu i stosowania środków ochrony roślin. Urzędowa kontrola żywności

[1] Na temat źródeł prawa unijnego w zakresie urzędowej kontroli żywności zob. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 23–74. Kwestia ta wykracza poza zakres niniejszego opracowania.

[2] A. Wyszyńska, Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, prezentacja *Bezpieczeństwo żywności i żywienia*, Podlaski Wojewódzki Ośrodek Medycyny Pracy w Białymstoku, https://tiny.pl/9jkzd5rw (dostęp: 17.05.2024 r.), slajdy 3, 5, 7–8, 12; M. Kozłowska-Burdziak, *Warunki bezpieczeństwa żywnościowego Polski (ze szczególnym uwzględnieniem województwa podlaskiego)*, „Optimum. Economic Studies" 2019, nr 3(97), s. 36–37; Raport NIK – megainformacja z 2021 r. „System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian" (LLO.034.001.2020, nr ewid. 198/2020/megainfo/LLO), s. 15–17; dalej: Raport NIK z 2021 r.

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (Dz.Urz. UE L z 2017 r. nr 95, s. 1, ze zm.); dalej: rozporządzenie 2017/625.

obejmuje uprawnienia kontrolne, nadzorcze i o charakterze władczym zmierzające do usunięcia stwierdzonych uchybień; kontrola ta ma więc charakter policji administracyjnej[4].

Wyróżnić można także systemy zarządzania bezpieczeństwem w produkcji żywności (Dobra Praktyka Higieniczna, Dobra Praktyka Produkcyjna, System Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontrolnych, Dobra Praktyka Rolnicza, GlobalG.A.P.), systemy zapewniania jakości (System ochrony produktów regionalnych i tradycyjnych, Rolnictwo Ekologiczne, Wymagania jakości handlowej owoców i warzyw), krajowe systemy jakościowe (Integrowana Produkcja, Jakość Tradycja, System Jakości Wołowiny, System Gwarantowanej Jakości Żywności, System Jakości Wieprzowiny, Program Poznaj Dobrą Żywność, Znak „Produkt Polski", „Polska Smakuje")[5]. W ramach Unii Europejskiej istnieją systemy jakości: Chronionych Nazw Pochodzenia, Chronionych Oznaczeń Geograficznych, Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności oraz Rolnictwo Ekologiczne, jednak mają one charakter niszowy. W Polsce istnieje pięć uznanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi krajowych systemów jakości: Integrowana Produkcja (IP) urzędowo kontrolowana – system mniej restrykcyjny od rolnictwa ekologicznego, System „Jakość Tradycja" (JT) – system ochrony i promocji dla produktów tradycyjnych, QMP (Quality Meat Program) – system jakości dla mięsa wołowego, PQS (Pork Quality System) – system jakości dla mięsa wieprzowego, QAFP (Quality Assurance for Food Products) System Gwarantowanej Jakości Żywności[6].

Organy kontroli żywności i ich kompetencje

Zgodnie z ustawą z dnia 21 grudnia 2000 r. o ochronie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych[7] przykładowymi zadaniami Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) są: kontrola jakości artykułów w produkcji i obrocie, w tym przywożonych spoza Unii Europejskiej i Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), kontrola

[4] A. Serlikowska, *Pojęcie urzędowej kontroli żywności*, „Kontrola Państwowa" 2018, nr 2(379), s. 17–30.

[5] S. Sikorska, *Systemy zapewniania jakości i bezpieczeństwa żywności*, Szepietowo 2017, s. 9–31; Raport NIK z 2021 r., s. 15–17; P. Wojciechowski, *Organy urzędowe kontrolujące żywność w Polsce – ich struktura, kompetencje i mandat*, „Kontrola Państwowa" 2014, nr 1(354), s. 49–50.

[6] J.T. Krzyżanowski, *Krajowe systemy zapewnienia jakości żywności w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego" 2017, vol. 17(32), nr 2, s. 136–143.

[7] Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1980; dalej: u.o.j.a.r.s.

warunków składowania i transportu, powiadamianie podpunktu krajowego punktu kontaktowego w ramach sieci systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (systemu RASFF), kontrola prawidłowości wprowadzania do obrotu i oznakowania materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, sposobu żywienia i warunków chowu zwierząt, nadzór nad jakością mięsa drobiowego, tusz wieprzowych, wołowych i innych oraz mięsa z bydła w wieku poniżej 12. miesiąca życia, kontrola sprzedaży na odległość poprzez dokonanie zakupu kontrolnego, wydawanie na wniosek przedsiębiorców świadectw jakości handlowej (art. 17, 17a, 17b, 17d, 39a, 31, 35 ust. 1 u.o.j.a.r.s.). Kontrole wykonuje też Służba Celno-Skarbowa w zakresie określonym odrębnymi przepisami (art. 18a u.o.j.a.r.s.)[8].

Mimo że ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[9] dotyczy wymagań zdrowotnych i higienicznych produktów żywnościowych w zakresie nieregulowanym prawem unijnym, wyłączone spod jej zastosowania zostały produkty pochodzenia zwierzęcego i rolnego. Powstaje więc pytanie, jakiego rodzaju żywności ta ustawa dotyczy. Zakres jej zastosowania należy odczytywać w ten sposób, że celem ustawy pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa żywności i żywienia w zakresie regulowanym wskazanymi przepisami unijnymi, z wyłączeniem zakresu ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i niektórych innych regulacji Unii Europejskiej. W oczywisty sposób komplikuje to nie tylko przejrzystość wymogów stawianych produktom żywnościowym, lecz także wpływa na nieprecyzyjność rozgraniczenia kompetencji organów, które w konkretnych przypadkach mogą się dublować. Przepisy przywołanej ustawy stosuje się natomiast do substancji dodatkowej – dodatku do żywności w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. a rozporządzenia 1333/2008[10] (art. 3 pkt 36 u.b.ż.ż.). Organami urzędowej kontroli żywności są Wojskowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna (IW) i Wojskowa Inspekcja Weterynaryjna, enigmatyczne inne organy w zakresie posiadanych kompetencji oraz Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS)[11] (art. 73 u.b.ż.ż.). Ustawa szczegółowo wymienia

[8] Główny Inspektor prowadzi też centralny rejestr podmiotów działających na rynku artykułów rolno-spożywczych, który jednak nie jest dostępny dla osób trzecich (art. 12a ust. 1 i 3). Wydaje się to być sprzeczne z celem ustawy mającej chronić konsumentów przed nieuczciwymi producentami oraz uniemożliwia weryfikację, czy sprzedający podlegał kontroli i czy jest w ujęciu kolokwialnym „sprawdzony".

[9] Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1448; dalej: u.b.ż.ż.

[10] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1333/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności (Dz.Urz. UE L z 2008 r. nr 354, s. 16, ze zm.).

[11] Ostatnia z nich w odniesieniu do żywności pochodzenia niezwierzęcego, produktów pochodzenia zwierzęcego znajdujących się w handlu detalicznym, żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego z wyłączeniem żywności znajdującej się w rolniczym handlu detalicznym, prawidłowości stosowania zasad systemu HACCP.

kompetencje Głównego Inspektora Sanitarnego (art. 85 ust. 1 i 2, art. 92 ust. 1, art. 93 ust. 1 u.b.ż.ż.), przykładowo takie, jak: wstępna ocena naukowa nowej żywności, czynności dotyczące żywności genetycznie zmodyfikowanej oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do wykorzystania jako żywność w zakresie wskazanym określonymi przepisami unijnymi i granicznych inspektorów (art. 79 ust. 1 i 2, art. 80 ust. 1 i 1a u.b.ż.ż.). Nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa żywnościowego oraz wykonywaniem urzędowych kontroli żywności w zakresie określonym w ustawie sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia, który działa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa oraz ministrem właściwym do spraw rynków rolnych, koordynując ich działalność (art. 88 ust. 1, art. 89 ust. 1, art. 94 ust. 1 u.b.ż.ż.).

Nie mniej istotna jest rola Inspekcji Weterynaryjnej określona w trzech ustawach[12]. Inspekcja m.in. sprawuje nadzór nad: bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego, w tym przy ich produkcji i wprowadzaniu na rynek, bezpieczeństwem żywności łączącej elementy zwierzęce i niezwierzęce, wprowadzaniem na rynek produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, zdrowiem zwierząt przeznaczonych do rozrodu oraz jakością zdrowotną materiału biologicznego i jaj drobiu, przestrzeganiem wymagań weterynaryjnych w gospodarstwach rolnych, prowadzeniem monitorowania substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych i skażeń promieniotwórczych (w tym w wydzielinach i wydalinach, tkankach, narządach zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego, w wodzie do pojenia), wytwarzaniem, obrotem i stosowaniem pasz (w tym leczniczych), dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt, wykorzystaniem i transgranicznym przemieszczaniem organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych na pasze i pasz genetycznie zmodyfikowanych, nad transgranicznym obrotem i ilością stosowanych produktów leczniczych weterynaryjnych (art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. a–b, art. 3 ust. 2 pkt 2, art. 3 ust. 2 pkt 5 lit. a–i, pkt 6 ustawy o IW). Ustawa ta szczegółowo rozdziela kompetencje pomiędzy różne szczeble inspekcji – wyznacza zadania granicznego lekarza (art. 15f, 18b ustawy o IW) i powiatowego lekarza weterynarii (art. 14b, 15f, 15h, 18b ustawy o IW) – przykładowo kontrola mrożonego tuńczyka, który nie został odgłowiony lub wypatroszony i który został wyładowany bezpośrednio w portach Unii

[12] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 12; dalej: ustawa o IW), ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1075; dalej: u.o.z.), ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 320; dalej: u.p.). Na terenach podległych MON, zadania te wykonuje Szef Służby Weterynaryjnej – Inspektor Weterynaryjny Wojska Polskiego (art. 1 ust. 4 ustawy o IW).

Europejskiej ze statku rybackiego pływającego pod banderą państwa trzeciego. Uprawnienia kontrolne przysługują ekspertom Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich oraz pracownikom Inspekcji Weterynaryjnej upoważnionym przez lekarza weterynarii wszystkich szczebli przeprowadzających audyty (art. 20 ust. 1 ustawy o IW). Ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt określa m.in.: wymagania weterynaryjne dla działalności w zakresie drobiu, akwakultury, chowu lub hodowli zwierząt dzikich utrzymywanych przez człowieka, takich jak zwierzęta gospodarskie, utrzymywania zwierząt gospodarskich, prowadzenia łowisk typu „wpuść i złów", wymagania w zakresie przedsiębiorstw produkcyjnych sektora akwakultury, które umieszczają na rynku zwierzęta akwakultury wyłącznie w celu spożycia przez ludzi, wymagania weterynaryjne reguł przywozu, tranzytu oraz umieszczania na rynku, w tym handlu, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, zasady monitorowania chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych oraz związanej z nimi oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe u zwierząt w produktach pochodzenia zwierzęcego i pasze (art. 1 pkt 1 lit. h–i, k, n–p, pkt 2 lit. c, pkt 3 lit. c u.o.z.). W zakresie pasz[13] i dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt zasadniczo właściwy jest powiatowy lekarz weterynarii (art. 7 ust. 1 u.p.), choć pewne kompetencje zastrzeżono dla lekarza wojewódzkiego (art. 11 ust. 1, art. 16 ust. 1, art. 16b ust. 1, art. 21a u.p.; art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2019/4[14]), granicznego (art. 46 ust. 1 u.p.) i Głównego Lekarza Weterynarii (art. 40 u.p. i załącznik II rozporządzenia 183/2005[15]), jak również dla wojewody (art. 49 ust. 1 u.p.)[16].

Ponadto Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego oraz IJHARS przeprowadzają kontrolę produktów rybnych (art. 5 ust. 1)[17].

---

[13] Obejmuje to takie zagadnienia, jak: higiena i urzędowe kontrole, wprowadzanie do obrotu i stosowanie pasz, w tym pasz leczniczych, oznakowanie i nadzór nad organizmami genetycznie zmodyfikowanymi przeznaczonymi do użytku paszowego oraz paszami genetycznie zmodyfikowanymi – w zakresie zakreślonym konkretnymi aktami prawa unijnego i transgraniczne przemieszczanie takich środków (art. 1 pkt 1–3, 5, art. 2 pkt 3 i 4 u.p.).

[14] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/4 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie wytwarzania, wprowadzania na rynek i stosowania paszy leczniczej, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 183/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające dyrektywę Rady 90/167/EWG (Dz.Urz. UE L z 2019 r. nr 4, s. 1).

[15] Rozporządzenie (WE) nr 183/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 stycznia 2005 r. ustanawiające wymagania dotyczące higieny pasz (Dz.Urz. UE L z 2005 r. nr 35, s. 1, ze zm.).

[16] Może on ograniczyć albo zakazać wytwarzania, obrotu lub stosowania pasz niebezpiecznych dla ludzi, zwierząt lub środowiska, nakazać badanie kliniczne zwierząt lub sekcję zwłok, badanie próbek, nakazać leczenie zwierząt lub wykonanie na nich innych zabiegów.

[17] Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2045).

Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa[18] (PIORN) sprawuje nadzór nad wytwarzaniem, oceną, stosowaniem i obrotem materiałem siewnym, kontrolą upraw w zakresie organizmów genetycznie zmodyfikowanych w zakresie określonym w ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych[19], monitorowaniem zużycia środków ochrony roślin, nadzorem nad wprowadzaniem do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin w zakresie określonym w ustawie z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu[20] (art. 2 pkt 3–5a ustawy o PIORN). Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie[21] przewiduje też szczegółowy podział zadań pomiędzy organy różnego szczebla Inspekcji w zakresie oceny polowej, laboratoryjnej, tożsamości i czystości odmianowej materiału siewnego roślin rolniczych i warzywnych oraz sadzeniaków ziemniaka (art. 35, 36, 42, 42a, 43 ust. 1, art. 44, 45, 54 u.n.).

Kolejnym bardzo ważnym organem jest Państwowa Inspekcja Sanitarna[22], która weryfikuje np. warunki produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności i warunki żywienia zbiorowego, jakość zdrowotną żywności, warunki zdrowotne produkcji i obrotu materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, identyfikuje organizmy genetycznie zmodyfikowane w żywności, a także kontroluje znakowanie i dokumentację dotyczącą żywności genetycznie zmodyfikowanej oraz transgraniczne przemieszczanie takich organizmów będących żywnością (art. 1 pkt 6, art. 2, art. 4 ust. 1 pkt 3–4, art. 4 ust. 2 pkt 2–5 ustawy o PIS).

Minister właściwy do spraw środowiska jest właściwy w sprawach transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych, z wyjątkiem spraw, w których jest właściwy: Główny Inspektorat Sanitarny (GIS), Główny Inspektorat Weterynarii (GLW) i organy określone w innych przepisach (art. 9, art. 11 ust. 2 u.m.o.g.z.[23]), wykonywania nadzoru nad uprawami GMO (art. 1 pkt 5, art. 10 ust. 1 pkt 5a u.m.o.g.z.) – przy

[18] Zob. ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1992); dalej: ustawa o PIORN.

[19] Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 546; dalej: u.m.o.g.z.

[20] Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 105. Wojewódzki Inspektor może m.in. wykonywać liczne uprawnienia w zakresie kontroli upraw w zakresie organizmów genetycznie zmodyfikowanych i w zakresie środków ochrony roślin wynikające z przepisów unijnych (zob. art. 14 ustawy o PIORN).

[21] Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 129; dalej: u.n.

[22] Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 416); dalej: ustawa o PIS.

[23] Przepisów ustawy nie stosuje się do mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych, które zostały wprowadzone do obrotu na podstawie decyzji Komisji Europejskiej (art. 2 ust. 2 u.m.o.g.z.).

pomocy PIORN (art. 10 ust. 2, art. 49j ust. 1 i art. 49k ust. 1 u.m.o.g.z.)[24], wydaje zezwolenia na wprowadzenie do obrotu produktu GMO (art. 41, 48 u.m.o.g.z.), a także prowadzi rejestry: Rejestr Upraw GMO (art. 49e ust. 2, art. 49h u.m.o.g.z.) i Rejestr Produktów GMO (art. 50 ust. 1 u.m.o.g.z.). Kontrola żywności genetycznie modyfikowanej obecna jest więc w kilku ustawach i odpowiada za nią kilka samodzielnych organów.

Nie można także zapomnieć o Inspekcji Handlowej (IH), której kompetencje zostały zakreślone dość ogólnie[25]. Kontrola IH nie obejmuje nawozów itp. środków, jakości handlowej i jakości zdrowotnej, żywności i pasz wyprodukowanych i wprowadzonych do obrotu w państwach Unii Europejskiej i EFTA (art. 2, art. 3 ust. 2 i 3, art. 4 pkt 12 ustawy o IH), ale Inspekcja dokonuje kontroli znakowania wprowadzonych do obrotu produktów GMO, w tym pobiera i bada próbki produktów w celu identyfikacji w nich organizmów genetycznie zmodyfikowanych – z wyłączeniem właściwości innych organów (art. 3 ust. 1 pkt 2e, ust. 3). Kontrolę przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o oznakowaniu produktów wytworzonych bez wykorzystania organizmów genetycznie zmodyfikowanych jako wolnych od tych organizmów[26] przeprowadzają natomiast Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Inspekcja Weterynaryjna (art. 5 ust. 1, 7, 8 i 9 ustawy o IH). Inspektorzy handlowi podlegają zarazem wojewodom i Prezesowi UOKiK, a z Urzędem i Inspekcją współpracuje miejski (powiatowy) rzecznik konsumentów[27].

Inne organy związane z ochroną żywności

Marginalnie należy zaznaczyć obowiązywanie ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu[28] – nie dotyczy ona jednak *stricte* kontroli żywności.

Moim zdaniem, można wyróżnić także i inne organy, których kompetencje są lub potencjalnie mogą być związane z jakością żywności. Byłby to Prezes Biura ds. Substancji Chemicznych (a także m.in. PIS, Wojskowa IS

[24] W ramach koordynacji minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa określa coroczny program kontroli uprawy GMO (art. 49l u.m.o.g.z.).

[25] Zob. art. 3 ust. 1 pkt 1–1b, 2, ust. 3, jak też art. 2 pkt 2 (definicja produktu) ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 229); dalej: ustawa o IH.

[26] Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 763.

[27] Zob. art. 5 i 8 ustawy o IH oraz art. 33 i 42 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1616).

[28] Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1318.

i IH – art. 29 pkt 1 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach[29]). Przepisów tego aktu nie stosuje się do substancji i mieszanin w postaci gotowych produktów przeznaczonych dla końcowego użytkownika, będących środkami spożywczymi, paszami (art. 1 ust. 4 pkt 3 lit. b i c u.s.ch.m.). Oznacza to, że stosować można ją do substancji, które wprawdzie same w sobie nie są końcowym produktem spożywczym (wskazują na to słowa „gotowym" i „środkami spożywczymi"), ale mogą stanowić ich składnik. Pojęcie „substancje chemiczne" jest bowiem obszerne. Marginalnie można wspomnieć o Dyrektorze Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych, który dokonuje oceny tożsamości i czystości odmianowej materiału siewnego (art. 55 ust. 1 u.n.), oraz o Krajowym Centrum Hodowli Zwierząt[30], które bada mleko w ramach oceny wartości użytkowej bydła, owiec i kóz i kontroluje podmioty wykonujące zadania z zakresu hodowli i rozrodu zwierząt gospodarskich (art. 5 ust. 1, art. 20, art. 35 ust. 1 u.o.h.r.z.g.). Oczywiście dwa ostatnie organy nie przeprowadzają ściśle rozumianej urzędowej kontroli żywności, jej produkcji czy obrotu nią. Niemniej, generalnie zakres działania niektórych organów (tj. PIORN w zakresie nasion, IW w zakresie pasz, IH w zakresie znakowania produktów GMO, a także Biuro Substancji Chemicznych, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt) wykazuje pośredni związek z jakością żywności. Mianowicie oczywiste jest, że jakość nasion i ich właściwy stan oraz skala użycia chemicznych środków ochrony roślin, jakość materiału hodowlanego i biologicznego decydują o jakości końcowego produktu, jakim jest żywność. Znaczenie może mieć nawet czystość odmianowa jako potencjalnie wywołująca pewne skutki dla zdrowia. Uwagi te dotyczą w równym stopniu pasz.

System urzędowej kontroli żywności uzupełniają Państwowy Instytut Weterynaryjny oraz Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny prowadzące badania dotyczące bezpieczeństwa żywności, w ramach swoich kompetencji i na zlecenie nadzorujących je ministrów[31].

---

[29] Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1816; dalej: u.s.ch.m.

[30] Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 36; dalej: u.o.h.r.z.g.) – art. 1, 3 (kontrola urzędowa w rozumieniu art. 2 pkt 18 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1012 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących hodowli zwierząt hodowlanych czystorasowych i mieszańców świni, handlu nimi i wprowadzania ich na terytorium Unii oraz handlu ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu i jego wprowadzania na terytorium Unii oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 652/2014, dyrektywy Rady 89/608/EWG i 90/425/EWG i uchylające niektóre akty w dziedzinie hodowli zwierząt (Dz.Urz. UE L z 2016 r. nr 171, s. 66).

[31] Raport NIK z 2021 r., s. 19.

Polski system kontroli na tle innych państw unijnych

Przepisy unijne nie narzucają państwom członkowskim tego, jak ma wyglądać ich system urzędowej kontroli. Polski model kontroli żywności zalicza się do modeli rozproszonych, w których kilka instytucji posiada kompetencje w kilku obszarach. Im bardziej złożony produkt spożywczy lub im dłuższą drogę przebył od wytwórcy do konsumenta, tym większe ponosi on ryzyko, spożywając taki produkt. Polska była jednym z nielicznych krajów Unii Europejskiej, które nie poczyniły znaczących kroków konsolidujących strukturę systemu, zachowując system wieloinstytucjonalny. Obserwowanym, dominującym zjawiskiem są jednak pewne formy konsolidacji struktur. W 23 z 28 krajów członkowskich UE (po brexicie w 22 z 27 – 81,5%) utrzymywał się model z jednym organem właściwym ds. bezpieczeństwa żywności (monoinstytucjonalny) lub model, w którym występuje więcej instytucji, a jedna z nich ma pozycję dominującą (zintegrowany), zaś model rozproszony (wieloinstytucjonalny), w którym za bezpieczeństwo żywności odpowiada kilka organów, występował w 5 państwach (18,5%). Cechą szczególną polskiego systemu jest podległość organów kontrolnych trzem naczelnym organom. Problem polega również na tym, że ochrona bezpieczeństwa lub jakości żywności stanowi w większości przypadków tylko jedno z zadań opisywanych organów[32].

Przejrzystości nie sprzyja więc „rozbicie" wymagań jakościowych i kontroli każdego z rodzajów żywności pomiędzy różne, odrębne ustawy. Siłą rzeczy wymusza to określenie na gruncie wszystkich tych aktów właściwych organów, co zamazuje obraz kompetencji każdego z nich. Sprawę komplikuje w tym kontekście to, że kompetencje i zakres działania niektórych ze służb zawarte są w ustawach tak proceduralnych, jak i ustrojowych. Powoduje to dublowanie kompetencji, niekiedy ich powtarzanie w różnych aktach prawnych (przykładowo kompetencje IW powtarzają się w kilku aktach normatywnych), co wymusza zawieranie porozumień pomiędzy organami dotyczących ich działalności kontrolnej. Jest to prawo wewnętrzne, które jednak oddziałuje na prawa i obowiązki obywateli (przedsiębiorców). Budzi to wątpliwości konstytucyjne, w tym pod kątem systemu źródeł prawa i gdy chodzi o zasadę legalizmu (określanie zasad działania organów władzy

[32] P. Wojciechowski, *Organy urzędowej kontroli…*, s. 64; Raport NIK z 2021 r., s. 46; Raport NIK z 2019 r. za lata 2017–2018 przygotowany przez Delegaturę NIK w Łodzi „Informacja o wynikach kontroli. Bezpieczeństwo żywności" (LLO.430.005.2019, nr ewid. 176/2019/P/19/084/LLO), s. 5; dalej: Raport NIK z 2019 r.; E. Wacławik, *Bezpieczeństwo i kontrola produktów żywnościowych*, https://wspia.eu/media/jyopcgtv/55-wac%C5%82awik-edyta.pdf (dostęp: 18.05.2024 r.), s. 597.

publicznej w ustawie), choć trzeba zauważyć, że część tych porozumień znajduje podstawy ustawowe. Niekorzystny jest również podział kontroli według kryterium etapu, mianowicie produkcji, pakowania, wprowadzenia do obrotu i sprzedaży. Taka pozornie kilkukrotna kontrola wcale nie jest efektywna. Pewien problem stanowi też podwójne podporządkowanie Inspekcji Handlowej, tj. Prezesowi UOKiK i wojewodzie.

Jakość polskiej żywności w badaniach naukowych

Na problem zróżnicowanej jakości zdrowotnej polskich produktów żywnościowych i brak stałej tendencji do poprawy zwracano uwagę także w badaniach naukowych. Stwierdzono w nich wprawdzie zmniejszenie ilości prób zakwestionowanych przez PIS i poprawę jakości produktów krajowych względem zagranicznych (od 2005 r.), ale odnotowano większą ilość zafałszowań żywności (znakowanie i parametry fizykochemiczne). Stosunkowo wysoki był odsetek kwestionowanych prób mięsa drobiowego i mleka surowego oraz produktów z nich wytwarzanych. Jednocześnie ogólny obraz przedstawiany przez każdą z inspekcji był odmienny – o ile PIS stwierdzała poprawianie się stanu higieniczno-sanitarnego zakładów produkcji i obrotu żywnością, o tyle IJHARS stwierdzała pogarszanie się jakości badanych próbek; co ciekawe, wyniki otrzymywane przez PIS nie wpływały na wzrost zaufania po stronie konsumentów[33].

Raporty NIK i audyty unijne dotyczące polskiego systemu kontroli żywności

Tezy te potwierdzają raporty NIK[34]. Oba są zbieżne w swoich wnioskach i zaleceniach.

Izba zauważyła, że polski system kontroli tworzy pięć instytucji kontrolnych o niejednorodnej strukturze organizacyjnej (struktura dwu- i trzyszczeblowa), podległych trzem organom centralnym oraz zaliczanych do administracji zespolonej i niezespolonej. Ponadto organizacja każdego z organów urzędowej kontroli żywności określona jest w wielu niespójnych

[33] M. Kozłowska-Burdziak, *Warunki bezpieczeństwa…*, s. 33, 41–46; J. Omieciuch, *Jakość i bezpieczeństwo żywności w Polsce*, „Społeczeństwo i Ekonomia" 2016, nr 2(6), s. 123–134.

[34] Raport NIK z 2019 r. oraz Raport NIK z 2021 r. Na temat sytuacji w kontroli żywności, w tym rozbudowania regulacji unijnej oraz kontroli internetowej żywności zob. też A. Szymecka-Wesołowska, *Kontrola żywności także w handlu internetowym*, https://www.prawo.pl/biznes/kontrola-zywnosci-w-polsce,513515.html (dostęp: 2.06.2025 r.).

aktach prawnych. Każda z tych instytucji realizuje swoje zadania, określone w jej przepisach ustrojowych, gdzie występuje niejednolita terminologia i różne rozwiązania. Powoduje to wiele wątpliwości interpretacyjnych, a w praktyce powstawanie różnic w działaniu poszczególnych inspekcji. Podział kompetencji opiera się na kilku kryteriach często wzajemnie się nakładających i nie zawsze w pełni czytelnych – rodzaj produktów żywnościowych (pochodzenie produktu) i kryterium etapu w łańcuchu żywnościowym (etapu obrotu), rodzaj obowiązków związanych z produkcją i obrotem na rynku, jakość zdrowotna i handlowa. Przykładowo, rozdzielenie nadzoru nad bezpieczeństwem zdrowotnym żywności i jej jakością handlową pomiędzy kilka inspekcji, a także nieprecyzyjne uregulowanie ich właściwości, wymusiło na inspekcjach zawieranie porozumień[35] regulujących zasady ich współpracy. Wygenerowało to dodatkowe zadania. Pomiędzy organami powstawały także spory kompetencyjne, np. dotyczący kontroli dodatków do żywności lub między IW a PIS. Jest to o tyle istotne, że przekroczenie kompetencji powoduje nieważność decyzji. Każda z inspekcji w różny sposób prezentuje informacje o rodzaju, liczbie i wynikach, liczbie stwierdzonych przypadków niezgodności, przypadki nałożenia środków nadzoru i sankcji. Obraz polskiego systemu kontroli jest więc niespójny i nieczytelny[36]. Wszystko to wpływało niekorzystnie na spójność działań; w niektórych aspektach przedsiębiorcy podlegają kilku kontrolom, innych zaś kontrola nie obejmuje.

Izba stwierdziła w toku kontroli także wiele innych problemów – niedofinansowanie inspekcji, niski poziom zatrudnienia i jego spadek, znaczna rotacja kadr, niskie wynagrodzenia, obniżenie kryteriów rekrutacyjnych, ograniczenie liczby szkoleń, braki sprzętowe i awarie aparatury badawczej, w tym nieaktualna lub uszkodzona cecha legalizacyjna, zbyt rzadkie zwoływanie posiedzeń organów doradczych (rzadziej niż wymogi regulaminowe), zawieszenie realizacji zadań i niezrealizowanie zaplanowanych celów, ograniczona skuteczność wycofania z rynku produktów szybko zbywalnych i z krótką datą przydatności do spożycia, długotrwałość badań (główne przyczyny: duża liczba próbek, konieczność kumulacji próbek w serie, ograniczenia sprzętowe, konieczność wielokrotnego powtarzania analiz), niewłaściwa organizacja pracy, nieprzekazywanie informacji pomiędzy inspekcjami, brak koordynacji działań i dostępu do baz innych inspekcji, brak współpracy z samorządem lekarsko-weterynaryjnym i organizacjami społecznymi, niejednolity nadzór nad jakością wody przeznaczonej do spożycia, dowolna interpretacja przepisów prawa, brak skutecznych rozwiązań

[35] Listę porozumień zawieranych pomiędzy organami zob. w raporcie NIK z 2019 r., s. 21–23 i raporcie NIK z 2021 r., s. 25.

[36] Raport NIK z 2019 r., s. 20–24; Raport NIK z 2021 r., s. 21, 23–25, 48–49.

zapobiegających nielegalnej produkcji żywności pochodzenia zwierzęcego, niedostateczny nadzór nad ubojem zwierząt, niesprawny system kontroli sprzedaży internetowej, niedostatek regulacji prawnych dotyczących wprowadzania na rynek nowych produktów oraz brak obowiązku stosowania systemu „inteligentnego" etykietowania żywności, niewystarczające działania edukacyjne i informacyjne dotyczące bezpieczeństwa żywności. Przysługujące inspekcjom narzędzia władcze nie mogły więc być wykorzystywane efektywnie[37]. Problemy te nie są bezpośrednio związane z organizacją systemu kontroli żywności, lecz z warunkami funkcjonowania istniejących instytucji stworzonych przez państwo. Z tego względu nie będą one omawiane szerzej. Można tu tylko nadmienić, że w porównaniu z innymi państwami członkowskimi liczba próbek żywności badanych w Polsce jest niska.

Głównym zaleceniem Izby było przekazanie ogółu kompetencji jednemu z istniejących organów lub powołanie nowej wyspecjalizowanej inspekcji i podporządkowanie jej jednemu organowi centralnemu (merytorycznie, finansowo i personalnie) – ministrowi zdrowia, który w zasadzie od 1945 r. pełni wiodącą rolę w nadzorze nad bezpieczeństwem żywienia i żywności. Inne propozycje obejmowały zwiększenie finansowania Inspekcji, ustalenie procedur wewnętrznych służących weryfikacji kontroli, prowadzenie ratingu przedsiębiorstw, ujednolicenie podejścia do wymierzania kar na podstawie racjonalnych przesłanek uniemożliwiających swobodę interpretacyjną, zorganizowanie systemu kontroli i poboru próbek umożliwiającego zapobieganie wprowadzenia do obrotu żywności niebezpiecznej, stworzenie rozwiązań wykrywania i zapobiegania nielegalnej produkcji żywności pochodzenia zwierzęcego, edukację społeczeństwa dotyczącą zdrowego odżywiania, aktywne oddziaływanie na treści reklamowe, zwiększenie skuteczności i efektywności działań kontrolnych (nadzór nad suplementami diety, ustalenie maksymalnych poziomów ich składników, stworzenie systemu oceny bezpieczeństwa stosowania substancji dodatkowych, w tym skutków ich kumulacji i interakcji z lekami), podejmowanie działań mających na celu wpływ na rozwiązania unijne (weryfikacja poziomów bezpieczeństwa dodatków do żywności i ustalenie limitów odrębnych dla rynku polskiego, jednolita w UE metodologia gromadzenia informacji dotyczących spożycia i stosowania dodatków do żywności)[38].

Niestety część wniosków pokontrolnych NIK nie została zrealizowana (np. co do wykorzystania antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim, zwiększenia finansowania państwowych inspekcji,

[37] Raport NIK z 2019 r., s. 7–18, 24–30, 33–36, 38, 41–42; raport NIK z 2021 r., s. 3, 24–26.

[38] Raport NIK z 2019 r., s. 19; raport NIK z 2021 r., s. 47–49, 52–54.

całkowitego wykluczenia z obrotu płodów rolnych, w których przekroczony został dopuszczalny poziom środków ochrony roślin)[39].

Dodatkowo, unijny audyt (audyt KE: Ocena funkcjonowania kontroli urzędowych dotyczących produkcji mięsa wołowego) stwierdził niedostateczny nadzór nad ubojem bydła, ponieważ nie odstraszał od podejmowania nielegalnej działalności. Kolejny audyt wykazał wdrożenie przez IW większości zaleceń[40].

Postulaty RPO i ekspertów

Pismem z dnia 30 maja 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) zwracał uwagę ministrowi zdrowia, że prawo do właściwego wyżywienia stanowi prawo podstawowe (prawa do ochrony życia, zdrowia i godności ludzkiej). Uproszczenie systemu uczyniłoby go mniej uciążliwym dla przedsiębiorców, którzy mogą podlegać kilku kontrolom lub nie podlegać żadnej z nich, i na których mogą być nakładane niezależne sankcje (związane z jakością i bezpieczeństwem). Pismem z dnia 15 czerwca 2022 r. wiceminister zarzucił Izbie, że ta odnosiła się do nieaktualnych danych i stanu prawnego, nie brała pod uwagę wyników innych kontroli i skutecznie działających porozumień. Jego zdaniem NIK nie rozumie celów przepisów prawa żywnościowego, w którym głównym gwarantem są systemy bezpieczeństwa wdrożone przez przedsiębiorców. Polityk podał, że wszystkie państwa z różnych uwarunkowań tworzą odmienne systemy bezpieczeństwa żywności. Ponadto raporty NIK wpływają negatywnie na zaufanie konsumentów, wizerunek producentów i eksporterów, a uprawnienia PIS są kompleksowe[41]. Działania wymienione przez wiceministra mają jednak charakter punktowy, tzn. dotyczą one usprawnienia kontroli konkretnych i szczegółowych aspektów. Potrzebne są zaś zmiany o charakterze całościowym. Nietrafione jest również porównywanie systemu administracyjnego Polski do systemu państw federalnych, w których siłą rzeczy występuje więcej organów (centralne i krajowe – landowe). Nie oznacza to jednak automatycznie, że na poziomie części składowych struktura organów kontroli żywności pozostaje tak skomplikowana; chodzi tu raczej o rozdział kompetencji na centralne i lokalne, a nie tworzenie znacznej liczby rzekomo

[39] Na ten temat zob. Raport NIK z 2021, s. 54–56.

[40] Z. Kotynia, *Ocena działania urzędowej kontroli żywności – propozycje zmian w systemie*, „Kontrola Państwowa" 2022, nr 1(402), s. 20.

[41] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kontrola-zywnosci-problemy-mz (dostęp: 2.06.2025 r.) – na stronie tej są również w formacie PDF pismo Rzecznika i pismo ministra.

wyspecjalizowanych organów. Ponadto to, że przedsiębiorcy ponoszą odpowiedzialność za jakość żywności, nie jest równoznaczne z tym, iż to na nich spoczywa główny ciężar kontroli (wniosek taki byłby absurdalny i uprzywilejowywałby producentów żywności względem innych branż). Nie przekonują również w gruncie rzeczy emocjonalne, a nie merytoryczne zarzuty „oczerniania" polskiej żywności i krajowych producentów. Zaufanie konsumentów wynika bowiem nie z niczego innego, jak z jakości, a nie z braku rzetelnej informacji. W kontekście PIS tym bardziej zasadne byłoby więc przekazanie jej wszystkich (większości) kompetencji, chociaż z drugiej strony doświadczenia covidowe (przeciążenie i bardzo szeroki obszar jej działania) sugerowałyby utworzenie nowej inspekcji przeznaczonej tylko żywności i żywieniu.

Wprowadzenie zmian w obszarze kontroli żywności postulowały środowiska eksperckie i doktryna. Proponowano konsolidację istniejących organów urzędowej kontroli żywności, przekształcenie ich struktury w strukturę pionową oraz oddanie nadzoru jednemu organowi – ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa i rozwoju wsi. Reforma wymagałaby zmiany ustaw regulujących sprawy z zakresu bezpieczeństwa żywności, wymaga też wydania lub nowelizacji ponad 100 rozporządzeń, przeprowadzenia uzgodnień z Komisją Europejską, organizacjami międzynarodowymi i państwami, z którymi Polska prowadzi obrót żywnością. W Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności muszą pracować ludzie kompetentni, mający statut urzędnika państwowego, zatrudniani w wyniku konkursów określających wymagania oraz – co najważniejsze – bardzo dobrze wynagradzani. Laboratoria badające żywność powinny przejść reorganizację i muszą zostać wyposażone w najnowocześniejszy sprzęt i aparaturę. Należy też zmodyfikować system kształcenia przyszłych kadr. Co ważne, konsument powinien mieć łatwy i natychmiastowy dostęp do informacji o produktach żywnościowych wadliwych, niespełniających norm, zafałszowanych[42]. Biorąc pod uwagę przepisy prawa Unii Europejskiej, zakres kontroli sprawowanej przez jednolity organ byłby bardzo szeroki, wykraczający poza tradycyjne „prawo żywnościowe". Jedna inspekcja powinna podlegać ministrowi zdrowia lub premierowi. Wpływ ministra rolnictwa przejawiałby się zaś w udziale w tworzeniu prawa. Gdyby to się nie udało, trzeba byłoby rozważyć utworzenie modelu zintegrowanego, w którym autonomiczna instytucja koordynowałaby działania dotychczas istniejących organów. W perspektywie krótkoterminowej można zaś ustawą precyzyjnie rozdzielić kompetencje PIS i IW[43].

[42] W. Migdal [*et al.*], *Celowość zmiany systemu kontroli bezpieczeństwa żywności – na podstawie kontroli NIK, audytów KE i badań własnych*, „Kontrola Państwowa" 2022, nr 1(402), s. 65–67.

[43] M. Taczanowski, M. Gazdecki, E. Goryńska-Goldmann, A. Wielicka-Regulska,

Projekty zmian normatywnych i pierwsze nowelizacje

W V kadencji Sejmu została powołana Rada do Spraw Systemu Bezpieczeństwa Żywności, której zadaniem było przygotowanie projektu jednolitego i zintegrowanego systemu kontroli bezpieczeństwa i jakości żywności przez utworzenie Państwowej Inspekcji Kontroli Żywności łączącej kompetencje IW, IJHARS, PIORN oraz część kompetencji IH i PIS[44].

Zgodnie z rządowym projektem ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności[45] kompetencje (art. 1 ust. 1) tego organu, podległego ministrowi rolnictwa (art. 6), miały obejmować m.in. bezpieczeństwo i jakość żywności na wszystkich etapach, ochronę zdrowia zwierząt i zwalczanie ich chorób, nadzór nad paszami i rynkiem pasz, nadzór nad zdrowiem roślin, wytwarzaniem i stosowaniem materiału siewnego, nadzór nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, obrót i stosowanie środków ochrony roślin, nadzór nad produkcją ekologiczną oraz kontrola żywności modyfikowanej genetycznie. Zastępcami Głównego Inspektora byliby: Krajowy Lekarz Weterynarii; Krajowy Inspektor Bezpieczeństwa Żywności; Krajowy Inspektor Diagnostyki Laboratoryjnej; Krajowy Inspektor Ochrony Roślin, Nasiennictwa i Nawożenia; Krajowy Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (art. 7 ust. 2), czyli *de facto* kierownicy obecnie istniejących organów (nie chodzi tu oczywiście o konkretne osoby fizyczne).

Pozytywnym krokiem była likwidacja Państwowej Inspekcji Sanitarnej MSWiA i powierzenie jej zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej (powszechnej, ogólnopolskiej)[46]. Zabieg taki wydaje się jednak wykluczony w przypadku Wojska Polskiego – ze względu na specyfikę tej instytucji, w tym jej udział w bojowych misjach zagranicznych i z uwagi na ewentualny konflikt zbrojny

---

Uwarunkowania reformy struktury organów kontroli żywności – potrzeba wprowadzenia zmian systemowych w Polsce, „Kontrola Państwowa" 2022, nr 1(402), s. 37–48, https://food-law.pl/baza-wiedzy/urzedowa-kontrola-zywnosci-2/ (dostęp: 17.05.2024 r.).

[44] K. Jurgiel, *Odpowiedź ministra rolnictwa i rozwoju wsi na interpelację nr 1972 w sprawie projektu powołania Państwowej Kontroli Żywności w Polsce*, Warszawa, 5 maja 2006 r., https://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/6540AA11 (dostęp: 2.06.2025 r.).

[45] Rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, druk sejmowy VIII kadencji nr 1685, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1685 (dostęp: 2.06.2025 r.); A. Szymecka-Wesołowska, *Nowa inspekcja kontroli żywności: czy zrealizuje zamierzone cele?*, https://www.prawo-zywnosciowe.pl/2017/05/03/nowa-inspekcja-kontroli-zywnosci-czy-zrealizuje-zamierzone-cele/ (dostęp: 2.06.2025 r.).

[46] Nastąpiło to ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 322); uchylony został art. 20 ust. 1 oraz zmieniono brzmienie ust. 2 – tryb, sposób i warunki wykonywania zadań przez PIS na terenach jednostek podległych MSWiA, jednostek leczniczych oraz wobec pracowników i funkcjonariuszy określa rozporządzenie ministra zdrowia wydane w porozumieniu z ministrem właściwym ds. wewnętrznych.

(frontowa służba sanitarna). Ponadto od 1 lipca 2020 r. IJHAR przejęła całość zadań związanych z kontrolą jakości żywności – do tej pory za kontrole produktów spożywczych w sklepach była odpowiedzialna Inspekcja Handlowa, a na wcześniejszych etapach obrotu – IJHARS[47]. Były to jednak jedyne pozytywne aspekty ewentualnych przyszłych zmian w zakresie konsolidacji organów.

Wnioski

Podsumowując, polski system kontroli żywności od wielu lat jest nieprzejrzysty, a przez to nieskuteczny i nieefektywny. Nieracjonalne i sztuczne pozostaje chociażby rozróżnianie kontroli jakości handlowej i kontroli bezpieczeństwa. W oczywisty sposób musi to prowadzić do marnotrawstwa i tak już szczupłych środków, kadr, zasobów. Co więcej, niektóre obszary produkcji żywności nie są w ogóle weryfikowane lub są w niewystarczającym stopniu. Po publikacji raportów NIK w mediach można było spotkać określenie, iż polska żywność jest najgorsza w Europie. O ile takie stwierdzenie jest niemiarodajne wobec braku porównawczych danych z innych państw, to niewątpliwie polski system kontroli żywności wymaga pilnych zmian. Można tu nawet powiedzieć nieco przewrotnie, iż Rzeczpospolita Polska nie posiada takiego systemu. Słowo „system" oznacza bowiem coś racjonalnego, kompletnego, uporządkowanego i wewnętrznie spójnego. Konieczny w związku z tym wydaje się powrót do przygotowywanych w poprzednich kadencjach parlamentu ustaw lub opracowanie nowego projektu. Nie ulega wątpliwości, że należy przy tym zwracać uwagę na doświadczenia pandemiczne. Wyobrazić można sobie następujące rozwiązania: powołanie zupełnie

[47] https://katowice.wiih.gov.pl/a,459,kontrole-jakosci-zywnosci-w-jednej-inspekcji (dostęp: 13.05.2024 r.); A. Szymecka-Wesołowska, *IJHARS – nowe kompetencje w ramach urzędowej kontroli żywności*, https://www.prawo-zywnosciowe.pl/2021/03/05/ijhars-nowe-kompetencje-w-ramach-urzedowej-kontroli-zywnosci/ (dostęp: 2.06.2025 r.); zob. też ustawę z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 285) oraz związane z tym druki: rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy IX kadencji nr 65, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=65 (dostęp: 2.06.2025 r.), i druk nr 165 z dnia 21 stycznia 2020 r. (sprawozdanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw), https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/AA7B5D260D185433C12584F600621AE5/%24File/165.pdf (dostęp: 16.06.2025 r.). Na temat jednej z reform wewnętrznych sanepidu zob. zaś A. Szymecka-Wesołowska, *Reforma sanepidu – co przyniesie branży spożywczej?*, https://www.prawo-zywnosciowe.pl/2019/10/31/reforma-sanepidu-co-przyniesie-branzy-spozywczej/ (dostęp: 2.06.2025 r.); Raport NIK z 2021 r., s. 46.

nowej instytucji, scedowanie kompetencji kontroli żywności na Państwową Inspekcję Sanitarną ze względu na jej stosunkowo ogólny zakres kompetencji lub powierzenie przeprowadzenia kontroli Inspekcji Handlowej. Bezcelowe wydaje się zachowanie odrębnej inspekcji zajmującej się nie *stricte* badaniem jakości żywności, lecz tylko paszami lub nasionami, ponieważ jakość tych produktów i sposób ich wykorzystania w oczywisty sposób wpływa na jakość zdrowotną żywności. Reformy idące w tym kierunku pozwoliłyby wyeliminować większość mankamentów dostrzeżonych przez Najwyższą Izbę Kontroli – istnienie jednego organu usunęłoby wątpliwości interpretacyjne co do zakresu przedmiotowego poszczególnych aktów prawnych, nieprecyzyjnego rozdzielenia kompetencji ujętych w nich organów. Ponadto połączenie laboratoriów różnych inspekcji pozwoliłoby potencjalnie na pobieranie większej ilości próbek, względnie ich szybsze badanie. Łatwiejsze wydaje się wówczas zarządzanie (niezbędnym) poziomem zatrudnienia. Nie ulega wątpliwości, iż obecny stan prawny nie może się ostać, ponieważ Rzeczpospolita Polska narusza tym art. 11 rozporządzenia 2017/625, które nakazuje każdemu państwu członkowskiemu stworzenie przejrzystego systemu kontroli żywności. Nie można także wykluczać celowości i zasadności połączenia takiego monolitycznego organu kontroli żywności z Urzędem Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – na wzór Stanów Zjednoczonych czy Arabii Saudyjskiej.

Bibliografia

Akty prawne, projekty ustaw, sprawozdania

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (Dz.Urz. UE L z 2017 r. nr 95, s. 1, ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1012 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących hodowli zwierząt hodowlanych czystorasowych i mieszańców świni, handlu nimi i wprowadzania ich na terytorium Unii oraz handlu ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu i jego wprowadzania na terytorium Unii oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 652/2014, dyrektywy Rady 89/608/EWG i 90/425/EWG i uchylające niektóre akty w dziedzinie hodowli zwierząt (Dz.Urz. UE L z 2016 r. nr 171, s. 66)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1333/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności (Dz.Urz. UE L z 2008 r. nr 354, s. 16, ze zm.)
Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o ochronie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1980)
Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1448)
Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 12)
Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1075)
Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 320)
Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2045)
Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1992)
Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 129)
Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 416)
Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 546)
Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 229)
Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o oznakowaniu produktów wytworzonych bez wykorzystania organizmów genetycznie zmodyfikowanych jako wolnych od tych organizmów (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 763)
Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1616)
Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1816)
Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 36)
Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 322)
Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 285)
Rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, druk sejmowy VIII kadencji nr 1685, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1685 (dostęp: 2.06.2025 r.)
Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy IX kadencji nr 65, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=65 (dostęp: 2.06.2025 r.)
Sprawozdanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 165, https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/AA7B5D260D185433C12584F600621AE5/%24File/165.pdf (dostęp: 16.06.2025 r.)

Monografie i prace zbiorowe

Kotynia Z., *Ocena działania urzędowej kontroli żywności – propozycje zmian w systemie*, „Kontrola Państwowa" 2022, nr 1(402)
Kozłowska-Burdziak M., *Warunki bezpieczeństwa żywnościowego Polski (ze szczególnym uwzględnieniem województwa podlaskiego)*, „Optimum. Economic Studies" 2019, nr 3(97)

Krzyżanowski J.T., *Krajowe systemy zapewnienia jakości żywności w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego" 2017, vol. 17(32), nr 2
Migdal W. [*et al.*], *Celowość zmiany systemu kontroli bezpieczeństwa żywności – na podstawie kontroli NIK, audytów KE i badań własnych*, „Kontrola Państwowa" 2022, nr 1(402)
Omieciuch J., *Jakość i bezpieczeństwo żywności w Polsce*, „Społeczeństwo i Ekonomia" 2016, nr 2(6)
Serlikowska A., *Pojęcie urzędowej kontroli żywności*, „Kontrola Państwowa" 2018, nr 2(379)
Sikorska S., *Systemy zapewniania jakości i bezpieczeństwa żywności*, Szepietowo 2017
Taczanowski M., Gazdecki M., Goryńska-Goldmann E., Wielicka-Regulska A., *Uwarunkowania reformy struktury organów kontroli żywności – potrzeba wprowadzenia zmian systemowych w Polsce*, „Kontrola Państwowa" 2022, nr 1(402)
Wojciechowski P., *Organy urzędowe kontrolujące żywność w Polsce – ich struktura, kompetencje i mandat*, „Kontrola Państwowa" 2014, nr 1(354)
Wojciechowski P., *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008

Źródła internetowe

https://katowice.wiih.gov.pl/a,459,kontrole-jakosci-zywnosci-w-jednej-inspekcji (dostęp: 13.05.2024 r.)
Jurgiel K., *Odpowiedź ministra rolnictwa i rozwoju wsi na interpelację nr 1972 w sprawie projektu powołania Państwowej Kontroli Żywności w Polsce*, Warszawa, 5 maja 2006 r., https://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/6540AA11 (dostęp: 2.06.2025 r.)
Szwankuje urzędowa kontrola żywności. RPO wskazuje na problemy. Resort zdrowia odpowiada – Rzecznik Praw Obywatelskich, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kontrola-zywnosci-problemy-mz (dostęp: 2.06.2025 r.)
Szymecka-Wesołowska A., *IJHARS – nowe kompetencje w ramach urzędowej kontroli żywności*, https://www.prawo-zywnosciowe.pl/2021/03/05/ijhars-nowe-kompetencje-w-ramach-urzedowej-kontroli-zywnosci/ (dostęp: 2.06.2025 r.)
Szymecka-Wesołowska A., *Kontrola żywności także w handlu internetowym*, https://www.prawo.pl/biznes/kontrola-zywnosci-w-polsce,513515.html (dostęp: 2.06.2025 r.)
Szymecka-Wesołowska A., *Nowa inspekcja kontroli żywności: czy zrealizuje zamierzone cele?*, https://www.prawo-zywnosciowe.pl/2017/05/03/nowa-inspekcja-kontroli-zywnosci-czy-zrealizuje-zamierzone-cele/ (dostęp: 2.06.2026 r.)
Szymecka-Wesołowska A., *Reforma sanepidu – co przyniesie branży spożywczej?*, https://www.prawo-zywnosciowe.pl/2019/10/31/reforma-sanepidu-co-przyniesie-branzy-spozywczej/ (dostęp: 2.06.2025 r.)
Wacławik E., *Bezpieczeństwo i kontrola produktów żywnościowych*, https://wspia.eu/media/jyopcg-tv/55-wac%C5%82awik-edyta.pdf (dostęp: 16.06.2025 r.)
Wyszyńska A., Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, prezentacja *Bezpieczeństwo żywności i żywienia*, Podlaski Wojewódzki Ośrodek Medycyny Pracy w Białymstoku, https://tiny.pl/9jkzd5rw (dostęp: 17.05.2024 r.)

Raporty Najwyższej Izby Kontroli

Raport NIK z 2019 r. za lata 2017–2018 przygotowany przez Delegaturę NIK w Łodzi „Informacja o wynikach kontroli. Bezpieczeństwo żywności" (LLO.430.005.2019, nr ewid. 176/2019/P/19/084/LLO)
Raport NIK – megainformacja z 2021 r. „System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian" (LLO.034.001.2020, nr ewid. 198/2020/megainfo/LLO)

One Function, Multiple Authorities – Time for a Change in Food Control?

Abstract

Every state should operate efficiently. This should be served by a simple and precise structure of public authorities. The structure of the state bodies of the Republic of Poland, being excessively developed and complicated, is not conducive to the implementation of this postulate. This also applies to food control – its quality, production and turnover. At least five specialised state bodies dealing with food control can be distinguished. The reports of the Supreme Chamber of Control show that the unclear division of competences and the duplication of some of them make food control ineffective. Therefore, it seems necessary to reform the structure of public authorities in the area of testing food quality and the conditions of its production, transport and sale. Attempts to date have unfortunately proved unsuccessful.

Keywords: public authority, efficiency, control, supervision, food quality

Słowa kluczowe: władza publiczna, efektywność, kontrola, nadzór, jakość żywności

Agata Niewiadomska
Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski
e-mail: aniewiadomska@wz.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0003-2863-2715

Stan polskiego prawa rolnego na tle prawodawstwa rolnego Unii Europejskiej – trzydzieści lat doświadczeń[1]

Wprowadzenie

Prawie trzydzieści lat temu profesor Aleksander Lichorowicz opublikował prekursorski artykuł naukowy „Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej"[2]. Ocenił On już wtedy możliwości prawne akcesji Polski do Unii Europejskiej, a także wskazał kierunki zmian polskiego prawa, które powinno być dostosowane do ówczesnych regulacji europejskich. Kolejne dziewięć lat zajęło, aby wizje profesora A. Lichorowicza zostały wdrożone, a Polska wstąpiła do Unii Europejskiej.

Te prawie trzydzieści lat od czasu ukazania się wspomnianego artykułu pozwala ocenić zarówno rozwój prawa rolnego w Polsce, jak i wpływ regulacji europejskich nie tylko na prawo rolne, ale także na kształt polskiego rolnictwa. Jest to tym bardziej zasadne, że wprowadzane zmiany transformują rolnictwo w kierunku produkcji ekologicznej, biorącej pod uwagę zmiany klimatyczne. Wdrożenie tych przepisów może okazać się równie ważne i dalekosiężne w skutkach, co włączenie polskiego rolnictwa w struktury europejskie.

[1] Finansowany ze środków NCN w ramach projektu 2024/08/X/HS5/00644.

[2] A. Lichorowicz, *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej*, „Wieś i Rolnictwo" 1995, nr 4, s. 127–142; A. Lichorowicz, *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Wspólnoty Europejskiej*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej" 1995, nr 4, s. 12 i n.

Celem rozważań przeprowadzonych w artykule jest wskazanie stanu polskiego prawa rolnego na tle prawodawstwa rolnego Unii Europejskiej i próba oceny zachodzących w nim zmian. Określone zostaną wyzwania, przed jakimi staje polskie rolnictwo, a także zagrożenia związane z tzw. zieloną transformacją. Analizy te zostaną dokonane z perspektywy ostatnich trzydziestu lat, które minęły od publikacji wspomnianego artykułu profesora A. Lichorowicza. Podobnie jak trzydzieści lat temu, tak i współcześnie polskie regulacje są w procesie dostosowania do zmieniającej się Wspólnej Polityki Rolnej i wyzwań, które stoją przed rolnictwem europejskim w perspektywie konkurencyjności rolnictwa Unii Europejskiej z państwami trzecimi.

W pracy zostaną zaakcentowane następujące hipotezy badawcze. Pierwsza z nich dotyczy oceny stanu polskiego prawodawstwa rolnego, jako tego, które znajduje się w procesie transformacji i zmian. Pomimo upływu czasu, w tym ponad dwudziestu lat od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, polskie prawo rolne nie nadąża za zmianami europejskimi. Nie ma też wypracowanej jednolitej strategii rozwoju polskiego rolnictwa, a co za tym idzie, nie istnieją kompleksowe instrumenty prawne, które wspierałyby rozwój rolnictwa. Za takie z pewnością nie można uznać zmieniające się kilka razy w roku regulacje związane z obrotem nieruchomościami, podatkiem rolnym czy ubezpieczeniami społecznymi w rolnictwie. Większość współczesnego prawa rolnego w Polsce to regulacje europejskie lub polskie, które wynikają z konieczności ich wydania w związku z wymogami europejskimi.

Druga hipoteza dotyczy oceny stanu polskiego i europejskiego prawa rolnego w perspektywie globalnej. W dobie dość radykalnych zmian gospodarczych wywołanych pandemią, wojną czy ekspansją światowych mocarstw nie można nie zauważyć wpływu tych regulacji państw trzecich na normy prawa rolnego obowiązujące w Polsce. Symptomatyczny jest tutaj chociażby przykład unormowań kontroli jakości produktów rolnych wprowadzanych na rynek europejski. Zmiany gospodarcze determinują radykalne zmiany prawne związane z funkcjonowaniem nowych zasad obrotu produktami rolnymi i nowych szlaków handlowych.

Kolejna hipoteza dotyczy braku jednolitości instrumentów prawnych mających służyć jako pomoc rolnikom. Trzeba zwrócić uwagę, że zmieniająca się co kilka lat Wspólna Polityka Rolna nie sprzyja jednolitości rozwiązań, a przede wszystkim wymaga od rolników ciągłych zmian biznesowych i dostosowania się do zmieniającego się prawa. Nie służy to zasadzie pewności obrotu ani bezpieczeństwu prawnemu. Nie buduje także w dłuższej perspektywie zaufania obywateli do państwa, czego przykładem były odbywające się na początku 2024 r. europejskie protesty rolników.

Stan polskiego prawa rolnego i perspektywy rozwoju

Polskie prawo rolne od uchwalenia w 2003 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego[3] skupia się przede wszystkim na poszukiwaniu modelu prawnego realizacji konstytucyjnej normy art. 23[4] w zakresie gospodarstwa rodzinnego[5]. Rację trzeba przyznać profesorowi A. Lichorowiczowi, który wskazuje, że „zasada ustrojowa zawarta w art. 23 Konstytucji w zbyt znacznym stopniu zawiera w sobie znamiona deklaracji politycznej, dyspozycja art. 23 jest sformułowana zbyt ogólnie, by można było żądać od poszczególnych instytucji czy obywateli bezpośredniego jej stosowania w obrocie prawnym"[6]. Ta podstawowa konstatacja prowadzi do wielu komplikacji związanych z określeniem uprawnień rolnika indywidualnego i zakresu możliwych preferencji dla tego podmiotu. Problem znalezienia właściwej pozycji ustrojowej gospodarstwa rodzinnego, a co za tym idzie, gospodarstwa rolnego[7] wydaje się także trudny do jednoznacznego określenia w doktrynie prawa[8], a także w prawie europejskim[9]. Uwagi *de lege ferenda* zgłaszane przez profesora A. Lichorowicza w 1996 r. nie straciły w tym zakresie nic ze swego znaczenia[10].

Podejmowane próby nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, czy nawet próba kodyfikacji prawa rolnego i sformułowania nowej definicji

---

[3] Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (teks jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 423 ze zm.).

[4] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

[5] A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. IV, s. 9–30.

[6] A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria" 2000, nr 1, s. 25–45.

[7] R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne jako kategoria prawna – charakterystyka szczegółowa*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 118 i n.; P. Gała, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2021, nr 2(29), s. 201–214.

[8] T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, (w:) S. Prutis (red.), *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998; M.A. Król, A. Niewiadomski, *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju*, (w:) M. Podstawka (red.), *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Warszawa 2015, s. 240–255.

[9] D. Łobos, *Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich*, (w:) S. Prutis (red.), *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998; A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000.

[10] A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent" 1996, nr 7–8, s. 37.

gospodarstwa rodzinnego wydają się nie wypełniać znamion konstytucyjnych przepisów. Potrzeba decyzji, co oznaczać ma w praktyce gospodarstwo rodzinne i jakie uprawnienia ma dawać jego prowadzenie. Prawo europejskie w tym zakresie nie przychodzi z pomocą, bo przywiązuje bardziej wagę do ekonomicznego znaczenia gospodarstwa rolnego i aktywności rolnika, niż wiąże go bezpośrednio z wielkością posiadanych nieruchomości rolnych. W tym aspekcie prawo rolne w Polsce i w przepisach europejskich nie koresponduje ze sobą w takim stopniu, aby można wskazać przyszłe sensowne możliwe rozwiązania. Jednocześnie wydaje się, że dopóki przepisy prawa europejskiego nie zaingerują bezpośrednio w obrót nieruchomościami, dopóty stan regulacji w Polsce nie ulegnie znacznym zmianom.

Wskazać trzeba także, że polskie prawo rolne od nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 14 kwietnia 2016 r. koncentruje się w dużej mierze na obrocie nieruchomościami rolnymi zarówno między podmiotami prywatnymi, jak i w zakresie realizacji zadań prywatyzacyjnych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa[11]. Nadmierna liczba nowelizacji i odesłań do innych ustaw, jak chociażby mocno zmienionej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[12], czynią dziś kluczową ustawę dla prawa rolnego nieczytelną dla obiorcy czy nawet profesjonalistów, takich jak notariusze[13]. Wymaga to pilnej zmiany i oceny w zakresie celu takiej regulacji. W obecnym stanie ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie służy zawartym w niej celom, tylko ograniczeniu prawa własności oraz nie buduje zaufania obywateli do państwa prawa poprzez zaniechanie jego pewności. Niejasna jest także jej relacja z *soft law* na poziomie europejskim[14].

Perspektywą rozwojową dla ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest budowa jej od nowa z jasnym określeniem celów i konsekwentnym ich realizowaniem w przyszłości. Już od wielu lat w doktrynie prawa rolnego

---

[11] Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 559); A. Niewiadomski, *Status prawny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*, „Studia Iuridica" 2017, t. 72, s. 279–293.

[12] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.). Zob. Z. Truszkiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria" 2007, nr 6, s. 144–155; A. Cieśla, *Plan ogólny: konsekwencje dla planów miejscowych*, „Przegląd Komunalny" 2023, nr 11, s. 77–81; M. Pelc, *Ład przestrzenny jako zadanie własne gminy. Kryzys w zarządzaniu przestrzenią*, „Studia Politologiczne" 2023, nr 67.

[13] P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017; Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej z 1 czerwca 2016 r. w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, https://krn.org.pl/aktualnosci/stanowisko-w-sprawie-stosowania-w-praktyce-przepisow-ustawy-o-ksztaltowaniu-ustr (dostęp: 3.07.2025 r.).

[14] P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Wybrane zagadnienia prawa europejskiego w zakresie nabywania i gospodarowania gruntami rolnymi*, „Studia Iuridica" 2020, t. 86, s. 43–56.

podkreśla się, że „gospodarstwa rodzinne zasługują na odrębną regulację, której będą głównym celem i przedmiotem. Nie powinny być przedmiotem regulacji «na marginesie» czy «przy okazji» aktu normatywnego służącego realizacji innych celów polityki rolnej”[15]. Ponadto trzeba wyraźnie wskazać na ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi i odpowiedzieć na pytanie, na ile są one potrzebne i czy nie utrudniają dziś rozwoju polskiego rolnictwa. Kolejne nowelizacje ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wydają się świadczyć, że znalezienie właściwego rozwiązania może okazać się niezwykle trudne.

W perspektywie zagospodarowania nieruchomości rolnych trzeba będzie uwzględnić nie tylko ich tradycyjną produkcyjną funkcję, ale także nowe zadania. Pierwszym z nich niewątpliwie będzie ochrona klimatu, która wynika z regulacji europejskich. W zagospodarowaniu nieruchomości rolnych trzeba będzie znaleźć nie tylko zobowiązania do biznesplanów dla rolników i wymogów prowadzenia działalności rolniczej, ale także uwzględnianie aspektów środowiskowych. Po drugie trzeba będzie wziąć pod uwagę silnie rozwijający się sektor inwestycji w energię odnawialną – przede wszystkim w energię wiatrową oraz słoneczną. Umieszczenie tych inwestycji na dużą skalę możliwe jest tylko na ternach rolnych[16]. Co za tym idzie, może się zmienić ich funkcja z produkcyjnej, związanej z żywnością, na produkcję energii.

Polski ustawodawca w dość krótkiej perspektywie czasowej powinien być gotowy nie tylko na uwzględnienie powyższych wymogów w nowej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, lecz także w innych regulacjach ułatwiających inwestycję w odnawialne źródła energii (OZE) czy też zabezpieczających pozyskiwanie produktów rolnych do produkcji żywności. Ten kierunek zmian, podobnie jak ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, zmierza do profesjonalizacji zawodu rolnika. Sprzyjają temu także unormowania europejskie preferujące rolnika aktywnego zawodowo.

Stan obecny prawa rolnego to także odrębny system ubezpieczeń społecznych rolników, a także system podatku rolnego. Trwające w różnych kręgach dyskusje, przede wszystkim polityczne, podkreślają nierówne traktowanie rolników i pozostałych obywateli, wskazując na dość niskie obciążenia publicznoprawne rolników. Należy jednak podkreślić, że za niskimi składkami ubezpieczeniowymi idą także dość niskie świadczenia dla ubezpieczonych. Jednocześnie system ten bywa nadużywany przez podmioty prowadzące

[15] S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 16.

[16] R. Dubieszko, J. Antepowicz, *Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz jej wpływ na realizację inwestycji w odnawialne źródła energii – wybrane zagadnienia oraz ich ocena*, „Palestra” 2023, nr 11, s. 21–38.

działalność gospodarczą, które wybierają ubezpieczenie rolnicze jako atrakcyjniejsze finansowo. Wymaga to w perspektywie także pilnej zmiany ze względu na zmiany demograficzne na wsi oraz profesjonalizację zawodu rolnika.

Rozstrzygnięcia i doprecyzowania wymaga także system opodatkowania nieruchomości rolnych i stworzenia jednolitej koncepcji tych nieruchomości, w zgodzie z ewentualną nową regulacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Silniejsze związanie systemu podatku rolnego z koncepcją gospodarstwa rodzinnego może nadać nowy sens normom konstytucyjnym w zakresie budowy ustroju rolnego.

Dla oceny stanu prawa rolnego obecnie należałoby uwzględnić jeszcze wiele unormowań, chociażby w zakresie dziedziczenia, umów cywilnoprawnych związanych z przenoszeniem własności nieruchomości rolnych, umowy kontraktacji czy też regulacji krajowych będących pokłosiem unormowań europejskich. Wszystkie te elementy obecnie wydają się ze sobą nie współgrać. Wymagana jest kompleksowa reforma prawa rolnego, która w dłuższej perspektywie określi docelowy model rolnictwa w Polsce. Brak takiej koncepcji powoduje, że ustawodawca bardziej próbuje gasić pożary poszczególnymi nowelizacjami, niż całościowo realizować jakiś sensowny plan rozwojowy. W perspektywie trzeba określić, jak powinno wyglądać rolnictwo w Polsce w dłuższym okresie i do tego pomysłu zacząć tworzyć i dostosowywać przepisy.

Regulacje europejskie dotyczące rolnictwa w dobie zmian

Prawo rolne w Polsce od 2004 r. determinowane jest przez regulacje prawa europejskiego, a doktryna prawa rolnego ma bogaty dorobek w zakresie analizy tych regulacji w ujęciu europejskim[17]. Rozwiązania przewidywane w kolejnych okresach finansowania Wspólnej Polityki Rolnej stanowią determinantę nie tylko zmian prawnych, ale też sposobu finansowania rolnictwa. Trzon regulacji znajdujących się w rozporządzeniach europejskich w stanie obecnym wpływa na rozwój prawa rolnego. Prawo krajowe w dużym zakresie jest jedynie narzędziem wykonawczym dla unormowań europejskich[18].

[17] A. Lichorowicz, *Wspólna Polityka Rolna*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 854–859; A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 105.

[18] A.Z. Nowak, A. Niewiadomska, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X; I. Lipińska, *Poprawa konkurencyjności działalności rolniczej w reformowanej Wspólnej Polityce Rolnej – wybrane zagadnienia prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2021, nr 2(29), s. 277–291.

Większość instrumentów prawnych stanowiących pomoc finansową dla rolników to mechanizmy prawa europejskiego, które jako bezpośrednio stosowalne stają się częścią prawa polskiego.

Przez ostatnie dwadzieścia lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej należy stwierdzić, że zarówno europejskie, jak i polskie prawo rolne jest w dobie permanentnych zmian, a co za tym idzie, rolnictwo jest w procesie transformacji. Zmiany, które w szerszym zakresie dokonują się co 5–6 lat, nie sprzyjają długofalowej polityce rolnej ani tym bardziej planowaniu długoterminowemu procesu inwestycyjnego w rolnictwie. Nowe wymogi dla rolników powodują, że pewność prawa jest zachwiana. Stawiane im wyzwania w zamian za pomoc zmuszają ich do oceny, czy ta pomoc w ogóle jest im potrzeba, czy być może są już na tyle silni ekonomicznie, że sami poradzą sobie na rynku, bez spełniania specjalnych kryteriów i przestrzegania zasad polityki europejskiej[19].

Jednym z przykładów jest głośno dyskutowana w debacie publicznej polityka klimatyczna Unii Europejskiej[20]. Początkowe zasady wzajemnej zgodności przekształcono w politykę zazieleniania[21], a obecnie w Europejski Zielony Ład[22] z ekoschematami[23], jako jednym z podstawowych instrumentów prawnych dla zielonej transformacji. Łączy ona zazwyczaj podstawowy mechanizm wsparcia – płatności bezpośrednie – ze spełnianiem wymogów środowiskowych[24]. Nowa Wspólna Polityka Rolna uwzględnia chociażby dość kontrowersyjną politykę ugorowania, czyli zaprzestania typowej działalności rolniczej na części nieruchomości rolnych[25]. Zachodzące zmiany

[19] B. Włodarczyk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2022, t. 2(31), s. 11–26.

[20] S. von. Hoof, *Climate Change Mitigation in Agriculture: Barriers to the Adoption of Carbon Farming Policies in the EU*, „Sustainability" 2023, vol. 15, issue 13, DOI 10.3390/su151310452; L.J. Cole, D. Kleijn, L.V. Dicks, J.C. Stout, S.G. Potts, M. Albrecht, J. Scheper, *A critical analysis of the potential for EU Common Agricultural Policy measures to support wild pollinators on farmland*, „Journal of Applied Ecology" 2020, nr 57(4), s. 681–694.

[21] B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

[22] W. Ziętara, Z. Mirkowska, *Zielony Ład – w kierunku rolnictwa ekologicznego czy ekologizacji rolnictwa?*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 2021, nr 368(3), s. 29–54.

[23] M. Szymańska, *Ekoschematy – nowa płatność bezpośrednia*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy" 2020, nr 23(837).

[24] M.A. Król, *Środowiskowy wymiar płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – zagadnienia prawne*, (w:) B. Jeżyńska, E. Kruk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 306; A. Niewiadomski, *Prośrodowiskowe determinanty polskiej i europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, t. XXVI, z. 1, s. 277, 280.

[25] H. Guyomard, C. Détang-Dessendre, P. Dupraz, L. Delaby, C. Huyghe, J.-L. Peyraud, X. Reboud, C. Sirami, *How the Green Architecture of the 2023–2027 Common Agricultural Policy could have been greener*, „Ambio" 2023, vol. 52(8), s. 1327–1338.

gospodarcze, a także geopolityczne stawiają jednak pytanie, czy obecne odchodzenie od tradycyjnego rolnictwa będzie pozostawiało rolników europejskich nadal na odpowiednio wysokim poziomie konkurencyjności. Powstają pytania, po pierwsze, o jakość produktów rolnych pochodzących z państw trzecich i skuteczność kontroli europejskiej. Przykładem problemów z tym związanych jest eksport zboża z Ukrainy po rozpoczęciu wojny oraz zastosowane mechanizmy kontroli na granicy co do jego jakości. Po drugie, niewątpliwie problemem są negocjowane umowy międzynarodowe Unii Europejskiej, chociażby z państwami Ameryki Południowej, w zakresie stworzenia wolnego handlu. Tego typu rozwiązania mogą okazać się istotnie niekorzystne dla rolników europejskich. Wydaje się, że żadna pomoc finansowa nie będzie w stanie zrekompensować utraty konkurencyjności rolnictwa w zestawieniu z dużo tańszym produktem rolnym pochodzącym z państw spoza Unii Europejskiej.

Jeżeli trzeba byłoby kreślić perspektywy rozwoju dla rolnictwa w Polsce przez pryzmat unormowań europejskich, należy wyraźnie zaznaczyć konieczność dostosowania polskich rozwiązań do unormowań europejskich, ale przez wybór takich instrumentów, przykładowo w krajowym planie strategicznym[26], które zabezpieczą polskich rolników. Niewątpliwe naczelne hasło WPR zmierzające do jej uproszczenia[27] powinno zostać zrealizowane. Skomplikowany poziom przepisów i relacji prawa europejskiego z krajowym nie sprzyja rozwojowi rolnictwa w Europie. Ponadto należy ocenić te możliwości rozwojowe w ujęciu globalnym. Tutaj najwięksi gracze zdają się stawiać na ilość produkcji rolnej, a nie na jej jakość i przestrzeganie zasad dotyczących zmian klimatycznych. Dlatego też należy podjąć szeroko zakrojone działania dyplomatyczne zmierzające do poprawy warunków klimatycznych i środowiskowych nie tylko przez rolników europejskich, lecz także przez wszystkie podmioty na rynku.

Przykład europejskich rozwiązań klimatycznych jest tylko jednym z wielu, który pozwala na szerszą ocenę perspektyw rozwojowych prawa rolnego w Europie. Trzeba znaleźć odpowiedź na pytanie, czy rolnicy nadal potrzebują pomocy finansowej, a jeżeli tak, to czego w zamian za tę pomoc możemy od nich oczekiwać. Wydaje się, że ograniczenia zmierzające do zmniejszania tradycyjnej produkcji spotkają się z oporem społecznym rolników, czego przykładem były protesty rolników w całej Europie w 2024 r. Jednocześnie konieczność ochrony klimatu i powstrzymania zachodzących niekorzystnych

[26] Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-27 (dostęp: 3.07.2025 r.).

[27] P. Litwiniuk, *Uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej – nośny slogan czy absolutna konieczność?*, „Studia Iuridica Agraria" 2015, t. 13, s. 101–116.

zmian, także w rolnictwie, wydaje się zadaniem niebudzącym większych wątpliwości. Prawodawca europejski stanie przed wyzwaniem, jak pogodzić rozwiązanie pomocy dla rolników z określeniem instrumentów proklimatycznych. Te instrumenty prawne wyznaczą perspektywę rozwojową rolnictwa europejskiego.

Podsumowanie

Przedstawiona w pracy analiza wyraźnie wskazuje, że polskie prawo rolne jest jeszcze w procesie zmian. Obejmuje ono przede wszystkim zagadnienia związane z obrotem nieruchomościami rolnymi, własnością ziemi, podatkami rolnymi, umowami rolnymi czy też ubezpieczeniami społecznymi rolników. Oscyluje ono wokół prawa administracyjnego z dość dużą ingerencją państwa w stosunki gospodarcze w rolnictwie. Istnieje przestrzeń dla prawa cywilnego, ale dotyczy ona przede wszystkim umów wywodzących się z Kodeksu cywilnego czy też dziedziczenia gospodarstw rolnych. Zupełnie poza sferą regulacji pozostawia polskie prawo rolne proces produkcji rolniczej, w tym wprowadzania produktów rolnych na rynek. Istnieją co prawda zdawkowe unormowania dotyczące znakowania ich pochodzenia z Polski, czy pewnych norm, ale w większości proces gospodarowania pozostawiony jest regulacjom prawa europejskiego.

W tym kontekście można zauważyć dwutorowość regulacji prawa rolnego obowiązującego w Polsce. Miejscem stycznym jest rozdział środków pomocowych przez wyspecjalizowaną agencję, a także procesy kontroli ich wydatkowania. Ponadto ta dwutorowość wyraźnie akcentuje przewagę prawa europejskiego nie tylko przez pryzmat ilościowy, ale przede wszystkim kolejności stosowania regulacji polskich i unijnych. Większość unormowań europejskich znajduje swoje źródła w rozporządzaniach, które co do zasady są bezpośrednio stosowalne w Polsce.

Pomimo upływu trzydziestu lat od przywołanego artykułu profesora A. Lichorowicza wydaje się, że polskie regulacje są nadal w fazie doskonalenia. Świadczą o tym nie tylko liczne nowelizacje, chociażby ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, lecz także próby kodyfikacji rolnej. W tych wszystkich pomysłach i obowiązujących regulacjach trudno jednak odnaleźć jedno możliwe rozwiązanie dla oceny stanu prawa rolnego. Wyzwaniem dla polskiego prawodawcy jest określenie pożądanego kształtu rolnictwa w Polsce, a co za tym idzie, odpowiedniego doboru instrumentów prawnych chroniących warsztat pracy rolnika. W perspektywie globalnej polskiemu rolnikowi będzie co raz ciężej konkurować z gospodarkami rozwijającymi się lub też tymi, które pozyskują tanią siłę roboczą. Krajowe i europejskie

regulacje mogą stanowić nie ułatwienie i gwarancję dobrobytu dla rolnika, lecz być przeszkodą w dalszym konkurencyjnym rozwoju.

W celu uniknięcia zarysowanej powyżej wizji trzeba już dziś podjąć intensywne prace określające docelowy model rolnictwa w Europie nie tylko w procesie zielonej transformacji, ale przede wszystkim uwzględniający zmiany na rynku globalnym produktów rolnych. Znalezienie takiego rozwiązania będzie stanowiło wyzwanie zarówno dla regulacji krajowych, europejskich, jak i międzynarodowych. Pogodzenie zasad wolnego rynku z zasadą preferencji europejskiej produktów rolnych może w praktyce okazać się trudne do zrealizowania, jeżeli wolny rynek będzie poza Europą i nie będą obowiązywały na nim takie same zasady.

Jednocześnie cieniem na ocenę stanu regulacji prawa rolnego w okresie ostatnich trzydziestu lat, a przede wszystkim po 2004 r., kładzie się niejednolitość instrumentów prawnych. Zmieniające się środki pomocowe wraz z kolejnymi okresami programowania Wspólnej Polityki Rolnej nie sprzyjają rozwojowi rolnictwa w perspektywie dłuższej niż sześć lat. Powoduje to, iż część rolników nie korzysta z pomocy finansowej ze środków europejskich i opowiada się za liberalizacją sektora rolnego. Do spełnienia tego warunku z pewnością jest dość daleka droga, także ze względu na socjalny charakter pomocy dla rolników, ale w dłuższej perspektywie trzeba będzie poddać weryfikacji hipotezę, na ile europejskie rolnictwo będzie sobie w stanie poradzić bez pomocy publicznej. Powstanie jednak pytanie, czy rezygnacja z tej pomocy będzie oznaczała odejście od stawianych rolnikom wymogów. Jeśli by przyjąć takie rozwiązanie, może ono okazać się wysoce niebezpieczne i zachwiać bezpieczeństwem żywności i bezpieczeństwem żywnościowym.

Ocena aktualnego stanu prawa rolnego w Polsce na tle unormowań europejskich nie odbiega znacząco od tej poczynionej trzydzieści lat temu przez profesora A. Lichorowicza. Prawo rolne w tej perspektywie wymaga zmian i harmonijnego współistnienia z unormowaniami europejskimi. Te ostatnie powinny gwarantować stabilny rozwój w dłuższej perspektywie nieograniczającej się do jednego okresu finansowania. Wprowadzane zmiany powinny przede wszystkim gwarantować bezpieczeństwo żywnościowe Europejczykom, a także godziwy dochód rolnikom. Oznacz to, że przy podejmowaniu decyzji co do kształtu rolnictwa europejskiego należy uwzględnić jako bardzo ważny czynnik jego globalne znaczenie i miejsce w świecie.

Bibliografia

Budzinowski R., *Gospodarstwo rolne jako kategoria prawna – charakterystyka szczegółowa*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019

Cieśla A., *Plan ogólny: konsekwencje dla planów miejscowych*, „Przegląd Komunalny" 2023, nr 11

Cole L.J., Kleijn D., Dicks L.V., Stout J.C., Potts S.G., Albrecht M., Scheper J., *A critical analysis of the potential for EU Common Agricultural Policy measures to support wild pollinators on farmland*, „Journal of Applied Ecology" 2020, nr 57(4)

Czechowski P., Niewiadomski A., *Wybrane zagadnienia prawa europejskiego w zakresie nabywania i gospodarowania gruntami rolnymi*, „Studia Iuridica" 2020, t. 86

Dubieszko R., Antepowicz J., *Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz jej wpływ na realizację inwestycji w odnawialne źródła energii – wybrane zagadnienia oraz ich ocena*, „Palestra" 2023, nr 11

Gała P., Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2021, nr 2(29)

Guyomard H., Détang-Dessendre C., Dupraz P., Delaby L., Huyghe C., Peyraud J.-L., Reboud X., Sirami C., *How the Green Architecture of the 2023–2027 Common Agricultural Policy could have been greener*, „Ambio" 2023, vol. 52(8)

Hoof S. von., *Climate Change Mitigation in Agriculture: Barriers to the Adoption of Carbon Farming Policies in the EU*, „Sustainability" 2023, vol. 15, issue 13, DOI 10.3390/su151310452

Jeżyńska B., *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. 10

Jurcewicz A., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017

Król M.A., Niewiadomski A., *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju*, (w:) M. Podstawka (red.), *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Warszawa 2015

Król M.A., *Środowiskowy wymiar płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – zagadnienia prawne*, (w:) B. Jeżyńska, E. Kruk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016

Księżak P., Mikołajczyk J. (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017

Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, (w:) S. Prutis (red.), *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998

Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria" 2000, t. 1

Lichorowicz A., *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent" 1996, nr 7–8

Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnych według ustawy z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. 4

Lichorowicz A., *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej*, „Wieś i Rolnictwo" 1995, nr 4

Lichorowicz A., *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Wspólnoty Europejskiej*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej" 1995, nr 4

Lichorowicz A., *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000

Lichorowicz A., *Wspólna Polityka Rolna*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004

Lipińska I., *Poprawa konkurencyjności działalności rolniczej w reformowanej Wspólnej Polityce Rolnej – wybrane zagadnienia prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2021 nr 2(29)

Litwiniuk P., *Uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej – nośny slogan czy absolutna konieczność?*, „Studia Iuridica Agraria" 2015, t. 13

Łobos D., *Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich*, (w:) S. Prutis (red.), *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998

Niewiadomski A., *Prośrodowiskowe determinanty polskiej i europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, t. 26, z. 1

Niewiadomski A., *Status prawny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*, „Studia Iuridica" 2017, t. 72

Nowak A.Z., Niewiadomska A., *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. 10
Pelc M., *Ład przestrzenny jako zadanie własne gminy. Kryzys w zarządzaniu przestrzenią*, „Studia Politologiczne" 2023, nr 67
Prutis S., *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
Szymańska M., *Ekoschematy – nowa płatność bezpośrednia*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy" 2020, nr 23(837)
Truszkiewicz Z., *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria" 2007, nr 6
Włodarczyk B., *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2022, t. 2(31)
Ziętara W., Mirkowska Z., *Zielony Ład – w kierunku rolnictwa ekologicznego czy ekologizacji rolnictwa?*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 2021, nr 368(3)

The State of Polish Agricultural Law Against the Background of the Agricultural Legislation of the European Union – Thirty Years of Experience

Abstract

The aim of this article is to assess the state of Polish agricultural law in the context of European Union agricultural legislation and to attempt to identify the changes taking place within it. Agricultural law is evaluated through the lens of the past thirty years, using as a starting point Professor Aleksander Lichorowicz's 1995 article entitled "The State of Polish Agricultural Law in the Context of European Union Agricultural Legislation." The article identifies the challenges facing Polish agriculture as well as the risks associated with the so-called green transition and changes in the economic system. It puts forward the hypothesis that agricultural law in Poland has not yet reached its final stage in terms of protecting the farmer's means of work. Furthermore, the article evaluates the continuously evolving regulations within the framework of the Common Agricultural Policy. It also points out the threats stemming from the demands of climate transformation and their impact on the development of agricultural law. Finally, it outlines the necessary directions for legal reforms in Poland, including those in the area of agricultural land transactions.

Keywords: agriculture, Common Agricultural Policy, national strategic plan, agricultural law, European agricultural law

Słowa kluczowe: rolnictwo, Wspólna Polityka Rolna, krajowy plan strategiczny, prawo rolne, europejskie prawo rolne

CZĘŚĆ 5.

WYZWANIA I PROBLEMY WSPÓŁCZESNEGO ROLNICTWA

Jakub Retyk
Uniwersytet Warszawski
e-mail: jakub.retyk@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3825-0203

O potrzebie zmiany przestępstwa produkcji i wprowadzania do obrotu szkodliwej żywności

1. Wstęp

Mimo ciągłego rozwoju technologii wykrywania zagrożeń spowodowanych przez szkodliwą żywność nierzadko zdarzają się medialne przypadki dopuszczenia takich środków spożywczych do obrotu na masową skalę – najczęściej sprzedawanych w dyskontach. W marcu 2024 r. były to marokańskie truskawki sprzedawane przez Biedronkę[1], a w 2023 r. opisywano chociażby przypadki *salmonelli* wykryte w partii surowego mięsa[2]. Ta dychotomia między rozwojem technologicznym a doniesieniami medialnymi dotyczącymi przypadków dopuszczenia do obrotu szkodliwej żywności może nasuwać konsumentom istotne pytanie o odpowiedzialność karną za dopuszczenie takich środków spożywczych „na polskie stoły".

Wśród wielu czynów zabronionych, określonych potocznie jako dotyczące żywności, znajduje się również produkcja oraz wprowadzanie do obrotu szkodliwych środków spożywczych[3]. W obecnym stanie prawnym przestępstwa dotyczące żywności szkodliwej zostały stypizowane w art. 96 u.b.ż.ż.,

---

[1] *Uwaga na truskawki z wirusem i sałatkę z bakterią. Ostrzeżenie GIS*, Rp.pl, https://www.rp.pl/konsumenci/art40006841-uwaga-na-truskawki-z-wirusem-i-salatke-z-bakteria-ostrzezenie-gis (dostęp: 4.06.2025 r.).

[2] *Ostrzeżenie GIS. W partii boczku wykryto groźny składnik. Firma wycofuje towar*, PolsatNews.pl, https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2023-10-02/ostrzezenie-gis-w-partii-boczku-wykryto-grozny-skladnik-firma-wycofuje-towar/ (dostęp: 4.06.2025 r.).

[3] Zob. M.Z. Wiśniewska, *„Food crime" jako patologia na rynku żywności – istota, rodzaje i próba klasyfikacji*, „Zarządzanie i Finanse" 2017, t. 15, nr 1; w celu usystematyzowania niniejszego artykułu, należy podkreślić, że pojęcia „środek spożywczy" oraz „żywność" są tożsame zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1448); dalej: u.b.ż.ż.

które to normy nie zmieniły swojego brzmienia od czasu wejścia ustawy w życie w 2006 r. Jednak mimo że – jak wskazano powyżej – zdarzają się dość sporadycznie głośne przypadki wprowadzenia szkodliwych środków spożywczych do obrotu, to analiza orzecznictwa w obrębie art. 96 u.b.ż.ż., dokonana za pomocą ministerialnego systemu orzeczeń sądów powszechny oraz systemu informacji prawnej LEX, wykazuje, iż kwalifikacja czynu na podstawie tego przestępstwa występuje w marginalnym zakresie[4].

W związku z powyższym celem niniejszej publikacji jest w pierwszej kolejności przybliżenie zasad odpowiedzialności karnej na gruncie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia za wprowadzanie i produkcję szkodliwej żywności i innych środków opisanych w art. 96 u.b.ż.ż. Następnie przeprowadzenie analizy ma umożliwić wysunięcie postulatów *de lege ferenda*, w tym przez odpowiedź na pytanie, czy art. 96 u.b.ż.ż. powinien zostać utrzymany w mocy.

2. Europejskie tło wprowadzenia ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia

Na wstępie należy zauważyć, że ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia została wprowadzona do polskiego systemu prawnego na podstawie rozporządzenia 178/2002[5] oraz rozporządzenia 882/2004[6]. Rozporządzenie 178/2002 określa podstawowe zasady i wymagania prawa żywnościowego, wprowadza procedury bezpieczeństwa żywności oraz ustanawia Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, a rozporządzenie 882/2004 normowało zasady przeprowadzenia urzędowych kontroli w celu zapewnienia

[4] Na dzień 27 czerwca 2024 r. przeprowadzono badanie za pomocą systemu informacji prawnej LEX oraz strony ministerialnej portalu orzeczeń sądów powszechnych w zakresie orzecznictwa sądów powszechnych wydziałów karnych oraz Izby Karnej Sądu Najwyższego. Badanie następnie zostało powtórzone za pomocą aplikacji *Web Scrapper*. Jako zakres czasowy przyjęto okres 10-letni, tj. od 27 czerwca 2014 r. do 27 czerwca 2024 r. Podczas badania użyto następujących słów kluczowych: „art. 96 u.b.ż.ż."; „art. 96 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia"; „u.b.ż.ż., prawo karne"; „ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia, prawo karne". Wynik badania to: 2 postanowienia Sądu Najwyższego i 5 wyroków sądów powszechnych. Jednak żaden z nich nie podejmował kwestii wykładni art. 96 u.b.ż.ż.

[5] Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L z 2002 r. nr 31, s. 1, ze zm.); dalej: rozporządzenie 178/2002.

[6] 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 regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.Urz. UE L z 2004 r. nr 165, s. 1, ze zm.); dalej: rozporządzenie 882/2004.

weryfikacji zgodności działań podmiotów z prawem żywnościowym oraz prawem paszowym[7]. Jednak w zakresie sankcji za naruszenie prawa żywnościowego oba te akty prawne przewidują wyłącznie ogólną normę upoważniającą państwa członkowskie do ich wprowadzenia, o ile będą one skuteczne, proporcjonalne i odstraszające[8]. Choć Komisja Europejska jeszcze w fazie projektu rozporządzenia 882/2004, które zostało uchwalone później, zaproponowała, aby wprowadzić bezpośrednio w treści ustawy przepisy określające zasady podlegania odpowiedzialności karnej za naruszenie norm prawa żywnościowego, to pomysł ten został odrzucony przez Radę[9]. Ponadto w treści rozporządzenia 2017/625[10] obowiązującego od 1 stycznia 2019 r. i uchylającego rozporządzenie 882/2004 również nie zdecydowano się na bezpośrednie wprowadzenie sankcji prawnokarnych.

De lege lata wprowadzony został bardzo szczegółowy system bezpieczeństwa i kontroli żywności przy jednoczesnym braku unormowania kwestii odpowiedzialności za naruszenie tych przepisów[11]. W szczególności żadne z powyższych rozporządzeń nie przesądza o charakterze sankcji, tj. administracyjnoprawnym albo prawnokarnym, a także nie wskazuje szczegółowego zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego tej odpowiedzialności, m.in. czy sankcji powinna podlegać sama dystrybucja, czy także produkcja, albo czy ocenie powinien podlegać stan psychofizyczny osoby odpowiedzialnej za naruszenie prawa (umyślność bądź nieumyślność)[12]. Notabene, okazji do

---

[7] P. Wojciechowski, *Regulacje nowego zintegrowanego podejścia do ukż*, (w:) *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 48–52.

[8] W przypadku polskiego tłumaczenia art. 17 ust. 2 rozporządzenia 178/2002 ustawodawca unijny nie posługuje się bezpośrednio zwrotem „sankcje", lecz „środki i kary mające zastosowanie w przypadku naruszenia prawa żywnościowego i paszowego".

[9] M. Simonato, *The EU dimensions on 'food criminal law'*, (w:) A. Nieto Martin, L. Quackelbeen, M. Simonato (red.), *Food Regulation and Criminal Justice (International Colloquium Section II of the AIDP XXth World Congress*, *Beijing*, *China*, *23rd–26th September 2016)*, Antwerpen 2016, s. 117–118.

[10] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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, 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 z 2017 r. nr 95, s. 1, ze zm.); dalej: rozporządzenie 2017/625.

[11] M. Simonato, *The EU...*, s. 115.

[12] *Ibidem*, s. 126.

wprowadzenia zmian przez Komisję w tym zakresie było dużo, ponieważ oba akty prawne doznawały licznych nowelizacji od czasu ich wprowadzenia.

Brak bezpośredniego wprowadzenia w treści rozporządzenia 882/2004 oraz obecnie obowiązującego rozporządzenia 2017/625 norm regulujących odpowiedzialność karną za naruszenie przepisów prawa żywnościowego może wynikać w szczególności z dwóch przyczyn. Po pierwsze, jak już zostało zauważone, unijny ustawodawca wprowadził bardzo szczegółowe przepisy zapewniające procedury kontroli żywności, w tym w ramach Systemu Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli (HACCP), w związku z czym penalizacja naruszeń prawa żywnościowego mogłaby nie spełnić cechy niezbędności wymaganej przez TFUE[13] przy ustanawianiu zharmonizowanych norm prawnokarnych[14]. Ponadto nie można wykluczyć, że liczba nowych obowiązków kontrolnych związanych z prawem żywnościowym, m.in. bezpieczeństwem żywności, doprowadziła do tego, iż potencjalna konieczność dodatkowego dostosowania norm z zakresu odpowiedzialności karnej przez państwa członkowskie stanowiła jedną z przyczyn odrzucenia tego projektu przez Radę, jako nadmiernie obciążająca systemy prawne tych państw. Po drugie jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazuje się stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w zakresie potencjalnego wpływu norm prawnokarnych na swobodę przepływu towarów. Jeszcze przed wprowadzeniem jednolitych regulacji z zakresu prawa żywnościowego na poziomie unijnym Trybunał, chociażby w słynnym wyroku w sprawie Dassonville, dość sceptycznie podchodził do wprowadzania sankcji prawnokarnych w zakresie importu produktów spożywczych jako ograniczających tę swobodę[15]. Notabene, mimo wprowadzenia zharmonizowanych norm prawa żywnościowego dalej aktualna pozostaje konstatacja Trybunału, zgodnie z którą, „jeśli prawo karne jest wykorzystywane do stosowania przepisów, które są sprzeczne z prawem UE, niezależnie od tego, czy jest to prawo pierwotne czy wtórne, przepisy te muszą zostać uchylone”[16].

3. Analiza norm prawnokarnych wynikających z art. 96 u.b.ż.ż.

Powyższa analiza wskazuje, że przepisy żadnego z wyżej wymienionych aktów prawa unijnego nie nakładają na państwa członkowskie obowiązku wprowadzenia dodatkowych norm prawnokarnych w zakresie prawa

[13] Dz.Urz. UE C z 2016 r. nr 202, s. 47 (wersja skonsolidowana).
[14] *Ibidem*, s. 116.
[15] *Ibidem*, s. 115.
[16] *Ibidem*, s. 115–116.

żywnościowego. Mimo to polski ustawodawca zdecydował się wprowadzić odrębny katalog typów przestępstw dotyczących szkodliwych środków spożywczych w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Należy również zauważyć, że poza normami prawnokarnymi, ustawa ta zawiera także sankcje o charakterze administracyjnoprawnym w postaci zarówno sankcji policyjnych, jak i kar pieniężnych[17]. Z wykładni systemowej wspomaganej uzasadnieniem do projektu ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia wynika, iż *ratio legis* wprowadzenia kar pieniężnych obok sankcji policyjnych oraz odpowiedzialności karnej stanowi uzupełnienie tych dwóch reżimów odpowiedzialności[18]. Jednak, o ile przedmiotem niniejszego artykułu nie jest ocena wprowadzonej odpowiedzialności administracyjnej, o tyle należy zauważyć, że przedmiot zakresu odpowiedzialności zagrożonej karą pieniężną nie został właściwie określony i nie spełnia swojego subsydiarnego celu, ponieważ art. 103 u.b.ż.ż. w obecnym brzmieniu może doprowadzić do tego, iż odpowiedzialność karna oraz odpowiedzialność administracyjna (wyłącznie w przypadku osób fizycznych) będą się potencjalnie pokrywać, przez co w rezultacie nie można wykluczyć, że dojdzie do ich kumulacji[19].

Przechodząc do opisu znamion przestępstw określonych w art. 96 u.b.ż.ż., należy w pierwszej kolejności zauważyć, że przepis ten przewiduje poza typem podstawowym, również typ uprzywilejowany w przypadku nieumyślnego działania oraz dwa typy kwalifikowane. Zaostrzonej odpowiedzialności karnej podlega osoba, która:

i) produkuje lub wprowadza do obrotu, szkodliwy dla zdrowia lub życia człowieka, środek spożywczy specjalnego przeznaczenia żywieniowego, suplement diety lub nową żywność (art. 96 ust. 2 u.b.ż.ż.; „**typ kwalifikowany innego środka spożywczego**"); albo
ii) poczyniła sobie z popełnienia przestępstwa w typie podstawowym albo powyższym typie kwalifikowanym stałe źródło dochodów bądź osoba ta dopuszcza się tych przestępstw w stosunku do środków spożywczych o znacznej wartości (art. 96 ust. 3 u.b.ż.ż.; „**typ kwalifikowany źródła dochodu**").

To co wspólne dla wszystkich typów określonych w art. 96 u.b.ż.ż., to:

i) charakter powszechny – choć należy zauważyć, że niektórzy przedstawiciele doktryny opowiadają się za charakterem indywidualnym[20];

[17] P. Wojciechowski, *Rodzaje odpowiedzialności administracyjnej*, (w:) *Modele odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa, 2016, s. 465–469.

[18] Zob. Uzasadnienie projektu ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, s. 11, https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/573 (dostęp: 4.06.2025 r.).

[19] M. Syska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1091–1092, komentarz do działu VIII.

[20] M. Mozgawa, (w:) M. Mozgawa (red.), *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 455, komentarz do art. 96 u.b.ż.ż.; zob. także Ł.M. Sokołowski,

ii) fakt, że mogą zostać one popełnione wyłącznie przez działanie; oraz
iii) stanowią przestępstwa formalne i abstrakcyjnego narażenia dobra prawnego na niebezpieczeństwo[21].

Ponadto ustawodawca nie zdecydował się zaliczyć występków określonych w art. 96 u.b.ż.ż. do katalogu przestępstw, za które odpowiedzialność mogą ponosić podmioty zbiorowe, co za M. Mozgawą *de lege lata* należy uznać za wątpliwe[22].

Poniższa analiza zasad odpowiedzialności karnej na gruncie art. 96 u.b.ż.ż. została przeprowadzona przede wszystkim w zakresie typu podstawowego oraz typu kwalifikowanego innych środków spożywczych. Takie ujęcie badawcze wynika stąd, że te typy przestępstw stanowią podstawę dla typu uprzywilejowanego oraz typu kwalifikowanego źródła dochodów. Należy zauważyć, iż typ uprzywilejowany jedynie wprowadza rozszerzenie odpowiedzialności karnej o nieumyślność, które to ma zastosowanie wyłącznie do typu podstawowego oraz typu kwalifikowanego innych środków spożywczych. Z kolei typ kwalifikowany źródła dochodów co prawda istotnie ingeruje w stronę przedmiotową występków określonych w art. 96 ust. 1 oraz ust. 2, poprzez dodanie nowych znamion, jednak jego byt nie jest samodzielny, tj. tak jak typ uprzywilejowany, pozostaje zależny od istnienia typu podstawowego oraz typu kwalifikowanego innych środków spożywczych.

3.1. Analiza znamion opisowych

i. Środek spożywczy powszechnie spożywany

Celem ustalenia odpowiedzialności karnej na gruncie art. 96 u.b.ż.ż. w pierwszej kolejności należy zdefiniować zwrot „środek spożywczy powszechnie spożywany". Pojęcie to nie tylko *per se* może doprowadzić do kwalifikacji danego zachowania jako czynu prawnokarnego na podstawie art. 96 ust. 1, ale również stanowi *definiens* pozostałych znamion opisowych wskazanych w typie kwalifikowanym innego środka spożywczego. Jako że „środek spożywczy powszechnie spożywany" nie został zdefiniowany legalnie na gruncie ustawy, w celu prawidłowego ustalenia znaczenia tego znamiona opisowego należy wykorzystać normy prawa unijnego.

Administrative and Criminal Liability Related to Unsafe Food, (w:) K. Leśkiewicz (red.), *Legal protection of human health*, Legalis/el., nb 54.

[21] M. Mozgawa, (w:) M. Mozgawa (red.), *Pozakodeksowe...*, s. 457.

[22] *Ibidem*, s. 456; uwaga ta pozostaje aktualna pomimo istotnej nowelizacji ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1822), która weszła w życie z dniem 1 października 2023 r.

W celu przeprowadzenia prawidłowej wykładni tego pojęcia należy rozdzielić je na: „środek spożywczy" oraz „powszechne spożywanie". Zgodnie z rozporządzeniem 178/2002 środkiem spożywczym są „jakiekolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub, których spożycia przez ludzi można się spodziewać". Jak słusznie zauważa się w doktrynie, za żywność uważa się nie tylko produkty i substancje przeznaczone do spożycia przez ludzi, ale także takie, których spożycia przez ludzi można się spodziewać[23]. Ten zabieg ma na celu dodatkową ochronę konsumentów, ponieważ prowadzi do tego, że również takie środki będą musiały wypełniać standardy stawiane żywności[24].

Kwestia definicji „powszechnego spożywania" jest równie istotna, ponieważ jak słusznie zauważa C. Kąkol[25], brak tego przymiotu prowadzi w rezultacie do braku odpowiedzialności za przestępstwo określone w art. 96 ust. 1 u.b.ż.ż. Zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny pojęcie to należy dekodować jako żywność, która ma być spożywana przez przeciętnego konsumenta, a nie wybrany krąg osób „charakteryzujących się specyficznymi wymogami żywieniowymi i odnoszących ze spożycia takiej żywności szczególnych korzyści"[26]. Ze względu na to, że czynnikiem decydującym jest przeznaczenie żywieniowe tego środka, to prawnie irrelewantny jest jego ilościowy udział w rynku. Ponadto przy wykładni tego pojęcia, *a contrario* bierze się również pod uwagę definicje „środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego", „suplementu diety" oraz „nowej żywności" stanowiące znamiona opisowe typu kwalifikowanego innego środka spożywczego – pojęcia te zostały opisane poniżej.

ii. Analiza znamion opisowych – środek spożywczy specjalnego przeznaczenia żywieniowego, suplement diety oraz nowa żywność

Zmiana przedmiotu czynności wykonawczej na wymienione środki implikuje przypisanie odpowiedzialności karnej za czyn popełniony w typie kwalifikowanym, a nie tak jak przy powszechnej żywności, w typie podstawowym. Zaostrzenie odpowiedzialności karnej w tym przypadku uzasadnione jest m.in. właściwościami, szczególną grupą odbiorców (np. niemowlęta

[23] A. Szymecka-Wesołowska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 55, komentarz do art. 3.

[24] A. Szymecka-Wesołowska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 55.

[25] C. Kąkol, *Prawnokarne aspekty ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, „Prokuratura i Prawo" 2010, nr 7–8, s. 307.

[26] M. Syska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 1102, komentarz do art. 96.

i dzieci do lat 3) oraz zaufaniem w stosunku do takich środków, co przekłada się również na potencjalnie wyrządzoną szkodę.

Środkiem spożywczym specjalnego przeznaczenia żywieniowego jest żywność, która przeznaczona jest dla szczególnych grup konsumentów (m.in. osób z cukrzycą) oraz zawiera specjalny skład lub wymaga specjalnego sposobu przygotowania[27]. Zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 43 u.b.ż.ż. żywność ta ma zaspokajać szczególne potrzeby:

a) osób, których procesy trawienia i metabolizmu są zachwiane, lub osób, które ze względu na specjalny stan fizjologiczny mogą odnieść szczególne korzyści z kontrolowanego spożycia określonych substancji zawartych w żywności; oraz
b) zdrowych niemowląt i małych dzieci w wieku od roku do 3 lat.

Ponadto wykładnia literalna tego przepisu wskazuje, że zgodnie z informacją zamieszczoną na opakowaniu środek ten jest wprowadzany do obrotu z przeznaczeniem do zaspokajania szczególnych potrzeb żywieniowych. W tym zakresie w doktrynie powstały wątpliwości co do interpretacji tej definicji, ponieważ prowadziłaby ona w rezultacie do wniosku, iż aby uznać daną żywność za środek specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wystarczającym kryterium jest deklaracja samego producenta. W doktrynie takie stanowisko nie spotkało się z aprobatą, w związku z czym postuluje się przeprowadzenie wykładni w zgodzie z normami prounijnymi. Tym samym deklaracja ta musi odpowiadać stanowi rzeczywistemu, tj. faktyczny skład środka spożywczego i jego właściwości muszą być tożsame z tymi, na które wskazuje producent[28].

W zakresie drugiego znamiona opisowego ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia wprowadza dość ogólną definicję suplementów diety, czyli środków, które mają przede wszystkim na celu uzupełnienie żywienia o potrzebne dla organizmu człowieka mikro- i makroelementy lub inne substancje, jednakowo te o charakterze pojedynczym albo złożonym, wykazujące efekty odżywcze lub inne efekty fizjologiczne[29]. O ile pojęcie „efekt odżywczy" nie powinno budzić większych wątpliwości, o tyle termin „efekt fizjologiczny" będzie dotyczył wszystkiego, co oddziałuje na normalne czynności organizmu, m.in. sen czy zmęczenie[30]. Ponadto do pozostałych przesłanek zakwalifikowania danej żywności jako suplementu diety ustawa zalicza[31]:

---

[27] M. Syska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności…*, s. 266–267, komentarz do art. 3.

[28] *Ibidem*, s. 267.

[29] A. Balicki, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 223, komentarz do art. 3.

[30] A. Balicki, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 224.

[31] Art. 3 ust. 2 pkt 39 u.b.ż.ż.

a) wprowadzenie do obrotu w formie umożliwiającej dawkowanie, w postaci: kapsułek, tabletek, drażetek i w innych podobnych postaciach, saszetek z proszkiem, ampułek z płynem, butelek z kroplomierzem i w innych podobnych postaciach płynów i proszków przeznaczonych do spożywania w małych, odmierzonych ilościach jednostkowych; oraz
b) brak właściwości produktu leczniczego w rozumieniu przepisów prawa farmaceutycznego.

Wszystkie powyższe warunki muszą zostać spełnione łącznie, aby móc przesądzić o tym, czy dany środek spożywczy jest rzeczywiście suplementem diety.

Wreszcie, przechodząc do ostatniego z przedmiotów czynności wykonawczych typu kwalifikowanego innego środka, należy wskazać, że definicja nowego środka spożywczego na gruncie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia odsyła bezpośrednio do art. 1 rozporządzenia 258/97[32]. Co istotne, rozporządzenie to utraciło moc prawną z dniem 1 stycznia 2018 r. i zostało zastąpione przez nowe rozporządzenie 2015/2283[33], które również przewiduje definicję „nowej żywności". W związku z tym, choć definicje te od siebie się różnią[34], zasadne wydaje się przeprowadzać wykładnię na podstawie rozporządzenia 2015/2283, zgodnie z którym jako nowatorski środek spożywczy postrzega się żywność, której nie stosowano w znacznym stopniu w Unii do spożycia przez ludzi przed dniem 15 maja 1997 r., niezależnie od dat przystąpienia państw członkowskich do Unii[35]. Ponadto taka żywność musi zostać zakwalifikowana do jednej z kategorii wskazanej w art. 3 ust. 2 rozporządzenia 2015/2283. Dla celów niniejszego opracowania bezprzedmiotowe jest przedstawienie dokładnego katalogu kategorii nowej żywności, dlatego dalszą analizę należy ograniczyć wyłącznie do wskazania przykładu takiego środka spożywczego w postaci „żywności o nowej lub celowo zmodyfikowanej strukturze molekularnej"[36]. Notabene, badanie przeprowadzone w zakresie wykładni definicji nowej żywności już na tym etapie wystarczająco pokazuje, że choć typ kwalifikowany ma charakter

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

[33] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2283 z dnia 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 z 2015 r. nr 327, s. 1, ze zm.); dalej: rozporządzenie 2015/2283.

[34] Zob. Ł.M. Sokołowski, *Wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny w świetle rozporządzenia nr 2015/2283*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2018, nr 2(23).

[35] Art. 3 ust. 2 pkt a rozporządzenia 2015/2283.

[36] Art. 3 ust. 2 pkt a lit. i rozporządzenia 2015/2283.

powszechny, to jednak, aby móc w pełni rozpoznać wagę swojego czynu, sprawca musi mieć odpowiednią wiedzę z zakresu prawa żywnościowego. W przeciwnym razie zasadne wydaje się stwierdzenie przez przeciętnego sprawcę działającego nieumyślnie, że działał on w okoliczności wyłączającej winę w postaci błędu co do prawa bądź błędu co do okoliczności faktycznych.

iii. Analiza znamion opisowych – szkodliwość

Niemniej istotnym pojęciem determinującym odpowiedzialność karną w każdym z czynów opisanych w art. 96 u.b.ż.ż. jest „szkodliwość". Znamię to zostało określone w art. 3 ust. 3 pkt 44 u.b.ż.ż. poprzez wskazanie, że atrybutem „szkodliwości" są negatywne skutki dla życia lub zdrowia człowieka. Dodatkowo ustawodawca zdecydował się w tej samej jednostce redakcyjnej przedstawić katalog otwarty cech, które mogą potencjalnie stanowić o takiej cesze środka spożywczego, np. stopień zanieczyszczenia przewyższający normy[37]. Tym samym na podstawie tej szczególnej przesłanki – wykrycia w żywności substancji uznawanych za szkodliwe – wystarczające jest, aby dany środek spożywczy został uznany za szkodliwą żywność[38]. Jednak w większości przypadków konieczne będzie przeprowadzenie oceny szkodliwości przez pryzmat przesłanki ogólnej, czyli standardu zwykłego spożycia, rozumianego jako „spożycie w warunkach normalnych" oraz „zgodnie z przeznaczeniem"[39]. Między tymi pojęciami powinna występować koniunkcja, co oznacza, że zarówno przekroczenie danego zalecanego spożycia, jak i podanie żywności np. alergikowi może powodować, iż dany środek spożywczy jest potencjalnie szkodliwy[40]. Kwalifikację tej szkodliwości może wyłączyć to, czy odpowiednie informacje w zakresie przeznaczenia i stosowania żywności zostały przekazane konsumentom (np. etykiety na opakowaniu wskazujące na zawartość czynnika alergennego w składzie produktu)[41].

Co więcej, do uznania produktu za szkodliwy nie jest konieczne, aby nawet potencjalnie mógł na skutek spożycia wystąpić jakikolwiek rozstrój zdrowia w perspektywie bliższej czy dalszej dla konkretnej jednostki. Konstatacja ta wynika bezpośrednio z przepisów rozporządzenia 178/2002, zgodnie z którymi negatywnymi skutkami dla zdrowia będą również te ujawniające się dopiero w następnych pokoleniach[42]. Ponadto K. Leśkie-

[37] A. Szymecka-Wesołowska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności*..., s. 281, komentarz do art. 3.

[38] *Ibidem*, s. 281–282.

[39] *Ibidem*, s. 280.

[40] *Ibidem*, s. 279.

[41] K. Leśkiewicz, (w:) *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2022, Legalis/el., nb 1, komentarz do art. 96.

[42] *Ibidem*, nb 1.

wicz zauważa, że przy wykładni pojęcia szkodliwości powinno brać się także pod uwagę dorobek orzeczniczy Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) oraz definicje pojęć używanych przez inne akty prawne prawa krajowego. Autorka wskazuje jako przykład pojęcie „zanieczyszczenia", które ma swoje odrębne znaczenie nadane przez ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[43]. Dlatego też takie środowiskowe rozumienie pojęcia „zanieczyszczenie", jako że może być również szkodliwe, powinno znaleźć się w granicach zainteresowania prawa karnego w związku z art. 96 u.b.ż.ż. Jednak powyższe stanowisko budzi istotne wątpliwości na gruncie wymogu zakazu wykładni rozszerzającej w zakresie metazasady *nullum crimen sine lege* oraz samej zasady określoności. Nie można bowiem wymagać od osoby produkującej lub wprowadzającej do obrotu żywność, aby przy ocenie, czy takie działania wypełniają znamiona czynu prawnokarnego, brała ona pod uwagę przepisy niezharmonizowane na poziomie krajowym oraz orzecznictwo sądów administracyjnych.

3.2. Analiza znamion czasownikowych

Wspólnymi dla wszystkich typów czynów pozostają dwa znamiona czasownikowe, tj. produkcja środków spożywczych oraz wprowadzenie żywności do obrotu. Co istotne, choć przestępstwa określone w art. 96 u.b.ż.ż. w znakomitej większości będą ze sobą powiązane czasowo – wpierw nastąpi produkcja, a następnie wprowadzenie do obrotu – to jednak nie muszą one wystąpić po sobie, o czym świadczy alternatywa łączna „lub"[44].

Przede wszystkim należy zauważyć, że pojęcie „produkcja środków spożywczych" na gruncie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia ma szerszą konotację niż w mowie potocznej. Zgodnie z definicją legalną stanowi ona czynności obejmujące „przygotowywanie surowców do przerobu, ich przechowywanie, poddawanie procesom technologicznym, pakowanie i znakowanie oraz wszelkie inne czynności związane z przygotowywaniem do obrotu, a także przechowywanie wyrobów gotowych do czasu wprowadzenia ich do obrotu"[45]. Najwięcej problemów związanych z wykładnią słowa „produkcja" związanych jest z rozdzieleniem stanów faktycznych mieszczących się w ramach tego pojęcia od stanów faktycznych dotyczących produkcji pierwotnej albo produkcji podstawowej. W doktrynie prawa

[43] Tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm. Zob. K. Leśkiewicz, (w:) *Ustawa o bezpieczeństwie żywności*..., nb 1–2.

[44] M. Syska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności*..., s. 1099–1100, komentarz do art. 96.

[45] Art. 3 ust. 2 pkt 29 u.b.ż.ż.

rolnego jako element charakterystyczny dla produkcji środków spożywczych wskazuje się moment rozpoczęcia tego procesu, którym w przypadku produkcji określonej w art. 96 u.b.ż.ż. są (co do zasady) „bramy zakładu spożywczego”[46]. Tym samym produkcją pierwotną będą czynności po przeprowadzeniu uboju zwierząt albo ich złowieniu czy ustrzeleniu oraz czynności po zbiorze roślin[47]. W konsekwencji, aby ocenić, czy dana produkcja ma charakter podstawowy, należy wziąć pod uwagę, gdzie odbywa się wytwarzanie oraz to, czy w trakcie procesu produkcyjnego nie ulega znacznej zmianie charakter danego surowca żywnościowego[48].

Podobnie jak w przypadku pojęcia „szkodliwości”, termin „wprowadzenie do obrotu” należy rozumieć szeroko. Zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 3 ust. 3 pkt 52 u.b.ż.ż., powinien on być interpretowany analogicznie do pojęcia „wprowadzenia na rynek”, używanego w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002. Tym samym znamię to należy zdefiniować jako „posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży, z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania”. Jak słusznie zauważa M. Mozgawa, definicja ta jest wysoce nieprecyzyjna ze względu na to, że zawiera nie tylko wszelkie możliwe formy przeniesienia władztwa nad daną rzeczą oznaczoną co do gatunku, ale również karalne jest samo posiadanie, czyli *de facto* jeszcze stadium przygotowania do popełnienia przestępstwa[49]. Ponadto w związku z wprowadzeniem karalności posiadania objęto tym samym odpowiedzialnością karną szkodliwe środki spożywcze wytworzone w ramach produkcji pierwotnej oraz podstawowej.

4. Krytyka obecnego brzmienia art. 96 u.b.ż.ż.

Powyższa analiza znamion czynów określonych w art. 96 u.b.ż.ż. wzbudza istotne wątpliwości w zakresie wymogu określoności norm prawnokarnych. Zasada *nullum crimen sine lege certa* nie jest wyłącznie postulatem przedstawionym w doktrynie, lecz zasadą wynikającą z art. 42 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP[50], która została znacząco rozbudowana przez wykładnię Trybunału Konstytucyjnego (TK). W orzecznictwie TK

[46] A. Szymecka-Wesołowska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności*..., s. 281, komentarz do art. 3, s. 191–192.

[47] *Ibidem*, s. 191.

[48] *Ibidem*, s. 192.

[49] M. Mozgawa, (w:) M. Mozgawa (red.), *Pozakodeksowe*..., s. 466.

[50] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.). Zob. P. Karlik, T. Sroka, P. Wiliński, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis/el., nb 111, komentarz do art. 42.

wprowadzono model testu określoności, zgodnie z którym wymóg ten jest spełniony, „jeżeli adresat normy prawnokarnej jest w stanie zrekonstruować, jedynie na podstawie przepisu ustawy, zasadnicze znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary”[51]. Tym samym osoba fizyczna po zapoznaniu się z treścią ustawy (zastosowaniem wyłącznie wykładni językowej) powinna być zdolna do dostatecznego rozpoznania, jakie czyny uznaje się za dozwolone[52]. Ponadto zasada *nullum crimen sine lege certa* została również wprowadzona w art. 7 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[53], którego wykładnia przeprowadzona przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz) prowadzi do podobnych wniosków, co te przedstawione w orzecznictwie TK[54], m.in. w zakresie możliwości przewidzenia skutków prawnokarnych swojego czynu. Notabene orzecznictwo TK oraz ETPCz dopuszcza możliwość stosowania zwrotów niedookreślonych wymagających w pewnym stopniu wykładni przeprowadzonej przez sąd[55]. Ponadto zgodnie ze stanowiskiem doktryny dozwolone jest stosowanie pojęć o charakterze normatywnym oderwanych od ich potocznego znaczenia[56]. Jednak te odstępstwa w zakresie aspektu *certa* normy prawnokarnej powinny być przeprowadzone w taki sposób, aby brzmienie językowe stypizowanego czynu zabronionego pozostawało zrozumiałe dla przeciętnego obywatela nieposiadającego wiedzy specjalistycznej.

O ile w zakresie art. 96 u.b.ż.ż. dopuszczalne, a wręcz wskazane jest stworzenie definicji legalnych poszczególnych znamion, zwłaszcza tych przesądzających o surowszej odpowiedzialności karnej, o tyle odesłanie do rozporządzeń prawa unijnego wydaje się nie spełniać zasady określoności. Tym bardziej że są to akty prawne niewymagające transpozycji do porządku krajowego, więc ich wykładnia oparta jest na pewnym marginesie błędu wynikającym z potencjalnych rozbieżności między angielską oryginalną wersją językową a jej polskim tłumaczeniem. Ponadto bezspornie niedopuszczalne jest, aby definicja legalna jednego z przedmiotów czynności wykonawczej, stanowiącego o typie kwalifikowanym, była przeprowadzana na podstawie aktu prawnego, który utracił moc obowiązującą. Wreszcie, posługiwanie się

---

[51] P. Karlik, T. Sroka, P. Wiliński, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, nb 119, komentarz do art. 42.

[52] Wyrok TK z dnia 6 października 2015 r., SK 54/13.

[53] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.).

[54] Zob. wyrok ETPCz z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie Saakashvili przeciwko Gruzji (skargi nr 6232/20 i 22394/20).

[55] Wyrok ETPCz z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie G.I.E.M. S.r.l. i inni przeciwko Włochom (skargi nr 1828/06, 34163/07 i 19029/11).

[56] P. Karlik, T. Sroka, P. Wiliński, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, nb 120–121, komentarz do art. 42.

specjalistycznym słownictwem prowadzi do tego, że w warstwie semantycznej czyn może zostać właściwie rozpoznany co do zasady wyłącznie przez osobę zajmującą się profesjonalnie produkcją i wprowadzaniem żywności do obrotu, choć przestępstwa te mają charakter powszechny. Tym samym taka technika legislacyjna prowadzi do tego, że przeciętny obywatel wypełniający swoim zachowaniem znamiona określone w art. 96 ust. 1 i 2 (w zw. z ust. 4 u.b.ż.ż.) z pewnością może znajdować się w błędzie co do bezprawności swojego zachowania lub okoliczności faktycznych stanowiących o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej. Za takim stanowiskiem przemawia w szczególności pogląd przedstawiony w doktrynie, zgodnie z którym w celu zastosowania instytucji wyłączenia winy na gruncie art. 30 Kodeksu karnego[57] wystarczy, gdy sprawca przewiduje, że dany czyn jest zabroniony, lecz nie obejmuje swoją świadomością odpowiedzialności karnej[58].

Ponadto *de lege lata* niezrozumiałe jest, dlaczego ustawodawca zdecydował się wprowadzić przestępstwa polegające na produkcji oraz wprowadzania do obrotu żywności szkodliwej na gruncie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, skoro przed wejściem w życie tej ustawy odpowiedzialność karną za taki czyn przewidywały normy zawarte w części szczególnej Kodeksu karnego. W szczególności należy wskazać art. 165 k.k., typizujący czyny polegające na sprowadzeniu stanów powszechnie niebezpiecznych dla życia lub zdrowia, tym bardziej że wśród czynności sprawczych w normie prawnokarnej wskazano na: „wyrabianie lub wprowadzanie do obrotu szkodliwe dla zdrowia substancje, środki spożywcze lub inne artykuły powszechnego użytku lub też środki farmaceutyczne nie odpowiadające obowiązującym warunkom jakości". Ponadto przepis ten przewiduje zarówno możliwość popełnienia przestępstwa umyślnie, jak i nieumyślnie. W związku z tym, poza znamieniem opisowym w postaci niebezpieczeństwa dla „wielu osób" albo „mienia w wielkich rozmiarach", typy czynu zabronionego określone w Kodeksie karnym są znacznie zbliżone do tych wynikających z art. 96 u.b.ż.ż. Co więcej, art. 165 k.k. jest zakresowo szerszy od przestępstwa stypizowanego w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia, w związku z czym przyjmuje się, iż norma kodeksowa w przypadku zbiegu przepisów konsumuje przestępstwa określone w ustawie (zarówno popełnione umyślnie, jak i nieumyślnie)[59]. Wyjątkiem jest typ kwalifikowany źródła dochodu, który wzbudził istotne wątpliwości w doktrynie. Część jej przedstawicieli

[57] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 383); dalej: k.k.

[58] Zob. J. Wyrembak, *Świadomość bezprawności czynu w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Prokuratura i Prawo" 2008, nr 12.

[59] M. Syska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności…*, s. 1097–1098, komentarz do art. 96.

stoi na stanowisku, że przestępstwo z art. 96 ust. 3 u.b.ż.ż. stanowi przepis konsumujący przepis wynikający z Kodeksu karnego, za to M. Mozgawa przedstawił odosobnioną konstatację, iż w przypadku zbiegu zastosowanie ma podwójna kwalifikacja – z zakresu normy kodeksowej oraz ustawowej[60].

Wreszcie należy zauważyć, że niezrozumiałe jest wprowadzenie nakładającej się na siebie penalizacji i odpowiedzialności administracyjnej. Zgodnie z orzecznictwem TK oba te typy odpowiedzialności spełniają zupełnie różne funkcje i oparte są na odmiennych zasadach[61]. Pierwsza z nich ma charakter głównie represyjny[62], a także wymaga indywidualnego podejścia do sprawcy będącego osobą fizyczną[63]. Z kolei odpowiedzialność administracyjna spełnia funkcję prewencyjną i oparta jest na zasadzie obiektywizmu oraz może dotyczyć nie tylko osób fizycznych, ale również osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej[64]. Jednak nie jest wykluczone, że oprócz przedstawionych powyżej głównych zasad, normy prawnokarne będą miały, obok głównie represyjnego charakteru, także cechy prewencyjne. Tak samo administracyjne kary pieniężne mogą mieć element represyjności, o ile cechy te nie będą dominujące[65]. Tym samym obecna systematyka form represji za naruszenie przepisów ustawy powoduje, iż powstaje od strony faktycznej potencjalny problem w zakresie właściwego stosowania zasady *ne bis in idem*[66]. Kwestii możliwego zbiegu odpowiedzialności administracyjnej oraz karnej nie rozwiązuje również sam ustawodawca, który nie zdecydował się na wprowadzenie kryterium formalnego ustalającego zasady stosowania odpowiednich norm w przypadku zbiegu[67].

5. Postulaty *de lege ferenda*

Pierwszą możliwość rozwiązania powyżej przedstawionego problemu legislacyjnego stanowi całkowita depenalizacja zachowań określonych w art. 96

---

[60] M. Mozgawa, (w:) M. Mozgawa (red.), *Pozakodeksowe...*, s. 467–468.

[61] R.A. Stefański, *Odpowiedzialność administracyjna czy karna sensu largo?*, (w:) M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vaczev (red.), *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016, s. 12.

[62] Wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03.

[63] R.A. Stefański, *Odpowiedzialność...*, s. 13.

[64] *Ibidem*, s. 12.

[65] P. Karlik, T. Sroka, P. Wiliński, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, nb 65, komentarz do art. 42.

[66] P. Wojciechowski, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjnej w prawie żywnościowym*, (w:) *Modele odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, s. 271–271.

[67] P. Wojciechowski, *Styk odpowiedzialności administracyjnej i karnej*, (w:) *Modele odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, s. 313–315.

u.b.ż.ż. To rozwiązanie byłoby uzasadnione zasadą *ultima ratio* prawa karnego, którą na potrzeby niniejszej pracy należy interpretować w ten sposób, że skoro zamierzone cele można osiągnąć za pomocą środków niereprezyjnych – np. administracyjnych (kar pieniężnych i policji administracyjnej) oraz represyjnych – karnych, to ustawodawca powinien wybrać środki niereprezyjne. Zasadniczo cele bezpieczeństwa żywności osiągane są przede wszystkim przy pomocy policji sanitarno-epidemiologicznej, a także rozbudowanego systemu kontroli, którego zwieńczeniem są środki przymusu administracyjnego w postaci m.in. administracyjnych kar pieniężnych. Ta konstatacja jest również uzasadniona tym, że tak jak wskazano powyżej, obowiązek wprowadzenia odpowiedzialności karnej nie wynika z aktów prawa unijnego stanowiących podstawę dla tej ustawy. Wreszcie należy zauważyć, iż zgodnie z utrwalonym w doktrynie poglądem, „jeżeli ustawodawca nie jest w stanie w sposób dostatecznie w jednoznaczny sposób określić w ustawie czynu zabronionego pod groźbą kary, powinien zrezygnować z kryminalizacji”[68]. Tym samym przeniesienie odpowiedzialności karnej wyłącznie na grunt art. 165 k.k. umożliwiłoby usunięcie wątpliwości w zakresie wymogu określoności normy prawnokarnej. Ponadto należy również pamiętać, że art. 96 u.b.ż.ż. jest w przypadku zbiegu co do zasady pochłaniany przez art. 165 k.k.

Drugą skrajną możliwość o charakterze najmniejszej ingerencji w art. 96 u.b.ż.ż. stanowi nowelizacja oparta wyłącznie o prawidłowe określenie przedmiotów czynności wykonawczej w części dotyczącej definicji ustawowej. Niedopuszczalne jest, aby w demokratycznym państwie prawnym obywatel w celu odkodowania normy prawnokarnej musiał posiłkować się znajomością aktów prawa unijnego niepodlegających transpozycji. Tym bardziej istotne wątpliwości budzi fakt, że jedna ze wskazanych definicji odwołuje się do aktu prawnego, który został uchylony. Zmiany te powinny zostać dokonane zgodnie z uwagami zawartymi w części dotyczącej postulatów *de lege lata*.

Wreszcie trzecią pośrednią opcją o charakterze *de lege ferenda*, za którą opowiada się autor niniejszej publikacji, jest częściowa depenalizacja i jednocześnie stworzenie nowego przestępstwa indywidualnego właściwego w obrębie art. 96 u.b.ż.ż. Depenalizacja miałaby polegać na tym, że art. 96 ust. 1 u.b.ż.ż. zostałby zlikwidowany, ale odpowiedzialność karną za ten czyn zarówno popełniony umyślnie, jak i nieumyślnie przewidywałyby art. 165 k.k., który obecnie stanowi przepis konsumujący część art. 96 u.b.ż.ż. Ewentualnie możliwe byłoby dodanie osobnego typu na gruncie normy kodeksowej odpowiadającego typowi kwalifikowanemu źródła dochodu (art. 96 ust. 3). Jednocześnie ze względu na szczegółowy sposób ujęcia znamion opisowych,

[68] P. Karlik, T. Sroka, P. Wiliński, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP…*, nb 112, komentarz do art. 42.

będących przedmiotami czynności wykonawczych, typ kwalifikowany innych środków (art. 96 ust. 2) powinien zostać zamieniony w typ podstawowy przestępstwa właściwego, które mogą popełnić wyłącznie osoby zawodowo zajmujące się produkcją lub wprowadzaniem do obrotu tego rodzaju środków spożywczych albo działające w imieniu osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, które zajmują się zawodowo taką produkcją lub wprowadzaniem do obrotu. Ponadto należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem akcesoryjnej odpowiedzialności na gruncie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Niemniej istotnym byłoby również doprecyzować znamiona opisowe przez dokonanie właściwych zmian w obrębie definicji legalnych. Dodatkowo potrzebna byłaby rewizja norm umożliwiających nałożenie administracyjnych kar pieniężnych albo wprowadzenie odpowiednich zasad regulujących potencjalny zbieg odpowiedzialności, np. zasady pierwszeństwa stosowania kar administracyjnych. Powyżej przedstawione rozwiązanie *de lege ferenda* zapewnia wymóg *certa* norm prawnokarnych w aspekcie nie tylko określoności, ale również ich zrozumiałości, a także pozostaje w zgodzie z zasadą *ultima ratio*. Co więcej, od strony faktycznej wydaje się, że ze względu na dość skomplikowaną definicję przedmiotów czynności wykonawczej w art. 96 ust. 2 u.b.ż.ż., m.in. nowej żywności, przeciętny sprawca nie będzie świadomy tego, że kieruje swój czyn na jeden ze szczególnych środków spożywczych.

6. Podsumowanie

Obecne normy wynikające z art. 96 u.b.ż.ż. wymagają pilnej zmiany – taki wniosek nasuwa się bezpośrednio z przeprowadzonej powyżej analizy. Znamiona określające zarówno typ podstawowy (art. 96 ust. 1), jak i typ kwalifikowany (art. 96 ust. 2) budzą wątpliwości pod względem zasady *nullum crimen sine lege certa*. Od strony faktycznej przepis ten nie tylko nie jest niestosowany, ale również ustawodawca nie powinien wymagać od przeciętnego obywatela, aby ten był w stanie sprawnie dekodować szerokie pojęciowo definicje legalne w obrębie samej ustawy, jak i definicje wynikające bezpośrednio z aktów prawa unijnego. W związku z tym, odpowiadając na pytanie zadane we wstępie, należy wskazać, że art. 96 u.b.ż.ż. może zostać utrzymany w mocy, lecz *de lege lata* powinien ulec istotnej modyfikacji. Propozycją autora jest, aby podzielić przepis, część zbiegającą się z Kodeksem karnym usunąć z ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, a w pozostałym zakresie utworzyć nowe przestępstwo o charakterze indywidualnym właściwym. Takie rozwiązanie odpowiadałoby postulatom *ultima ratio*, a także określoności prawa karnego. Również miałoby oparcie

w praktyce, zgodnie z którą produkcją i wprowadzaniem do obrotu nowej żywności, środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego czy suplementu diety zasadniczo zajmują się podmioty prowadzące działalność profesjonalną w tym zakresie.

Bibliografia

Akty prawne, uzasadnienia ustaw i komunikaty

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L z 2002 r. nr 31, s. 1, ze zm.)

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 regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.Urz. UE L z 2004 r. nr 165, s. 1, ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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, 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 z 2017 r. nr 95, s. 1, ze zm.)

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

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2283 z dnia 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 z 2015 r. nr 327, s. 1, ze zm.)

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 383)

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1448)

Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1822)

Uzasadnienie projektu ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/573 (dostęp: 4.06.2025 r.)

Monografie i prace zbiorowe

Balicki A., (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013

Karlik P., Sroka T., Wiliński P., (w:), M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis/el.
Leśkiewicz K., (w:) *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2022, Legalis/el.
Mozgawa M., (w:) M. Mozgawa (red.), *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu. Komentarz*, Warszawa 2017
Stefański R.A., *Odpowiedzialność administracyjna czy karna sensu largo?*, (w:) M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vaczev (red.), *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016
Syska M., (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013
Szymecka-Wesołowska A., (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013
Wojciechowski P., *Regulacje nowego zintegrowanego podejścia do ukż*, (w:) *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008
Wojciechowski P., *Rodzaje odpowiedzialności administracyjnej*, (w:) *Modele odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016
Wojciechowski P., *Styk odpowiedzialności administracyjnej i karnej*, (w:) *Modele odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016
Wojciechowski P., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjnej w prawie żywnościowym*, (w:) *Modele odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016

Czasopisma

Kąkol C., *Prawnokarne aspekty ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, „Prokuratura i Prawo" 2010, nr 7–8
Sokołowski Ł.M., *Wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny w świetle rozporządzenia nr 2015/2283*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2018, nr 2(23)
Wiśniewska M.Z., *„Food crime" jako patologia na rynku żywności – istota, rodzaje i próba klasyfikacji*, „Zarządzanie i Finanse" 2017, t. 15, nr 1
Wyrembak J., *Świadomość bezprawności czynu w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Prokuratura i Prawo" 2008, nr 12

Źródła obcojęzyczne

Simonato M., *The EU dimensions on 'food criminal law'*, (w:) A. Nieto Martin, L. Quackelbeen, M. Simonato (red.), *Food Regulation and Criminal Justice (International Colloquium Section II of the AIDP XXth World Congress, Beijing, China, 23rd–26th September 2016)*, Antwerpen, 2016
Sokołowski Ł.M., *Administrative and Criminal Liability Related to Unsafe Food*, (w:) K. Leśkiewicz (red.), *Legal protection of human health*, Legalis/el.

Orzecznictwo

Wyrok ETPCz z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie Saakashvili przeciwko Gruzji (skargi nr 6232/20 i 22394/20)
Wyrok ETPCz z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie G.I.E.M. S.r.l. i inni przeciwko Włochom (skargi nr 1828/06, 34163/07 i 19029/11)
Wyrok TK z dnia 6 października 2015 r., SK 54/13
Wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03

Źródła internetowe

Ostrzeżenie GIS. W partii boczku wykryto groźny składnik. Firma wycofuje towar, PolsatNews.pl, https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2023-10-02/ostrzezenie-gis-w-partii-boczku-wykryto-grozny-skladnik-firma-wycofuje-towar/ (dostęp: 4.06.2025 r.)

Uwaga na truskawki z wirusem i sałatkę z bakterią. Ostrzeżenie GIS, Rp.pl, https://www.rp.pl/konsumenci/art40006841-uwaga-na-truskawki-z-wirusem-i-salatke-z-bakteria-ostrzezenie-gis (dostęp: 4.06.2025 r.)

The Need for Change in the Crime of Production and Distribution of Harmful Food

Abstract

Despite the operation of an extensive food safety protection system within the European Union, media frequently report cases of harmful food being placed on the market. The abundance of such situations raises doubts as to the adequacy of the repressive system, which would have a preventive effect on the standards of proper care applied by food market entrepreneurs. Within the catalogue of prohibited acts of the Act on food safety (the „Act"), an offence of production and placing harmful food products on the market is identified (Article 96 of the Act). However, *de lege lata*, the construction of this offence implies that, as a rule, it is consumed by another norm deriving from the special part of the Criminal Code. Moreover, within the elements of Article 96 of the Act, the legislator not only uses highly unspecified phrases requiring further interpretation by courts, but primarily introduced references to relevant provisions of acts of European Union law, which affects the compliance of this norm with the *certa* meta principle of *nullum crimen sine lege*. The purpose of this article is to assess *de lege lata* the current wording of the offence of production and placing harmful foods on the market of and, following this assessment, to propose legislative changes within Article 96 of the Act.

Keywords: criminal law, food crime, EU legislation, *nullum crimen sine lege* principle, certainty of criminal law

Słowa kluczowe: prawo karne, przestępstwa żywnościowe, ustawodawstwo unijne, zasada *nullum crimen sine lege*, określoność prawa karnego

Bartłomiej Wiklański
Uniwersytet Rzeszowski
e-mail: wiklanskibartlomiej@gmail.com
ORCID: 0000-0003-3948-5052

Lokalne Grupy Działania jako skuteczna forma interwencji państwowej w pobudzaniu oddolnych inicjatyw proekologicznych na terenach wiejskich

Wstęp

Tematyka niniejszej publikacji porusza problematykę zagadnienia funkcjonowania Lokalnych Grup Działania (LGD) jako skutecznej formy interwencji państwowej w pobudzaniu oddolnych inicjatyw proekologicznych na obszarach wiejskich. Problemem stanowiącym impuls do stworzenia niniejszego opracowania jest, w ocenie autora, niewystarczająca skala wykorzystania LGD jako łącznika pomiędzy instytucjami państwowymi a społecznościami lokalnymi[1]. Jako główna teza niniejszego artykułu przedstawiana jest kwestia pozytywnego wpływu państwa przy wykorzystaniu LGD na rozwój sektora rolnego, w kontekście wdrażania rozwiązań ekologicznych przez lokalną społeczność. Publikacja została podzielona na trzy części. Pierwsza zostaje poświęcona przybliżeniu tematyki LGD, druga opisuje zagadnienia podejścia LEADER, natomiast trzecia porusza tematykę Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność. W kończącym analizę podsumowaniu zostanie dokonana odpowiedź na pytanie postawione w tezie ze wskazaniami dotyczącymi potencjalnych szans na pogłębione i skuteczne wykorzystanie Lokalnych Grup Działania.

[1] Niniejszy problem był poruszany m.in. przez A. Borowska, *Lokalne Grupy Działania czynnikiem stymulującym rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, „Oeconomia" 2009, nr 8(4), s. 18, czy też K. Faliszek, *Samorząd lokalny i organizacje pozarządowe – partnerzy czy konkurenci?*, (w:) S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008.

Charakterystyka Lokalnych Grup Działania

Jako pierwszy element prowadzonej analizy zostaną przybliżone Lokalne Grupy Działania pod kątem ich zadań oraz zasadniczych cech. Lokalne Grupy Działania stanowią specyficzną formę partnerstwa terytorialnego, które powstają na obszarach wiejskich w ramach unijnej inicjatywy LEADER[2]. LGD zrzeszają przedstawicieli trzech kluczowych sektorów: publicznego, gospodarczego oraz społecznego.

Jako główne zadanie LGD należy w omawianym zakresie wskazać opracowywanie Lokalnej Strategii Rozwoju, a następnie jej wdrożenie przez realizację wynikających z niej przedsięwzięć i projektów opierających się na zasobach ludzkich, kulturowych, naturalnych, historycznych danego obszaru, a także na wiedzy i umiejętnościach przedstawicieli trzech wymienionych sektorów. Istotną kwestią stanowiącą o potencjale współpracy podmiotów zaangażowanych w LGD jest udział strony społecznej i gospodarczej. Docelowo powinien on wynosić 50%, aby równoważyć wpływ podmiotu publicznego oraz zachęcać do aktywizacji podmioty lokalne w wybranych działaniach, również proekologicznych. W celu realizowania wspomnianych zadań konieczne jest, aby zachowane zostały zasady określone dla sprawnego funkcjonowania LGD oraz koordynacji z powiązanymi programami takimi jak LEADER, o którym będzie mowa szerzej w dalszej części artykułu. Z punktu widzenia promowania przez państwo w ramach LGD działań proekologicznych jako najważniejsze należy wskazać[3]:

– zasadę terytorialności: zgodnie z nią LGD powinna funkcjonować na obszarze zamieszkałym przez nie więcej niż 150 tys. osób. Takie ograniczenie terytorialne, niepowiązane bezpośrednio z granicami administracyjnymi obszaru, pozwala w sposób nie tylko elastyczny, ale także samodzielny, poprzez oderwanie od jednej struktury administracji samorządu terytorialnego, kreować odpowiednio sprofilowaną politykę proekologiczną[4] (jako przykład takiej LGD wskazać można Perły Ponidzia) (w większości przypadków od 10 000 do 150 000, zgodnie z unijnym rozporządzeniem 1303/2013 w sprawie wspólnych przepisów[5]);

[2] Funkcjonowanie LGD reguluje ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 182).

[3] *Zakładanie LGD i wdrażanie lokalnych strategii*, Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ENRD), https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/implementing-lags-and-local-strategies-1_pl.html (dostęp: 5.06.2025 r.).

[4] LGD „Perły Ponidzia", perlyponidzia.pl (dostęp: 5.06.2025 r.).

[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,

– zasadę promowania samodzielnych oddolnych inicjatyw: niniejsza zasada funkcjonowania odnosi się do istoty funkcjonowania LGD jako platformy koordynującej działania opierające się na wykorzystaniu potencjału pomysłów lokalnych społeczności, z odpowiednio wysokim poziomem jej samodzielności decyzyjnej[6];
– zasadę wielowektorowości podejścia: przytoczona zasada opiera się na podejmowaniu działań podmiotów w wielu aspektach, jednocześnie skupionych na zasadniczym kierunku działania danej LGD.

Zgodnie z zasadą partnerstwa w skład Lokalnych Grup Działania wchodzą równoprawni partnerzy reprezentujący trzy sektory:
– sektor publiczny – samorządy gminne i powiatowe;
– sektor prywatny – przedsiębiorcy i osoby fizyczne;
– sektor społeczny – organizacje pozarządowe.

Wszyscy członkowie LGD, bez względu na przynależność sektorową, działają na zasadach równouprawnienia. Partnerstwo oznacza również otwartość LGD na przyjmowanie nowych członków oraz na współpracę z innymi Lokalnymi Grupami Działania zarówno w kraju, jak i poza jego granicami w ramach regionu. Tak sformułowana zasada partnerstwa zapewnia zrównoważony i kompleksowy rozwój obszarów wiejskich, łącząc interesy i potencjał różnych grup społeczno-gospodarczych[7]. Warto dodać, że standardem dla funkcjonowania LGD jest pełna digitalizacja ich funkcjonowania w oparciu o bazę Lokalnych Grup Działania dostępną na stronie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

W ramach krótkiego podsumowania części poświęconej LGD należy wskazać w kontekście tezy stanowiącej podstawę prowadzonej analizy następujące wnioski. Lokalne Grupy Działania stanowią fundament platformy współpracy między podmiotami publicznymi a podmiotami lokalnymi. Dzięki wskazanym powyżej zasadom można ocenić je jako kluczowy element dla funkcjonowania inicjatyw proekologicznych.

Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L z 2013 r. nr 347, s. 320, ze zm.); dalej: rozporządzenie 1303/2013.

[6] Szerzej w: *Poradnik dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014–2020*, Warszawa 2015.

[7] G. Czapiewska, *Lokalne Grupy Działania a kreowanie rozwoju regionalnego w województwach pomorskim i zachodniopomorskim*, Rzeszów 2012, s. 262.

Charakterystyka programu LEADER

Druga część opracowania omawia i przybliża program LEADER, zwany też podejściem LEADER. Słowem wprowadzenia należy wyjaśnić znaczenie akronimu LEADER. Pochodzi ono od francuskiego zwrotu „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale", co oznacza „powiązania między działaniami na rzecz rozwoju gospodarki obszarów wiejskich". Oryginalnym zamysłem tego podejścia było zaangażowanie energii i zasobów ludzi oraz potencjału władz lokalnych w celu realizacji zadań odpowiadających potrzebom konkretnych obszarów wiejskich[8].

Lokalne Grupy Działania to kluczowe narzędzie realizacji podejścia LEADER do rozwoju lokalnego. Przez bezpośrednie zaangażowanie lokalnych interesariuszy LGD opracowują i wdrażają lokalne strategie rozwoju, podejmują decyzje oraz przydzielają zasoby w sposób odpowiadający lokalnym potrzebom i możliwościom. Wartość dodana tego podejścia wiąże się ze wzmocnieniem lokalnego zaangażowania przez rozwój lokalnej strategii, jej realizację i przydział zasobów[9].

Celem dalszej charakterystyki zostaną przybliżone główne cechy podejścia LEADER, które definiują jego rolę jako działania uzupełniającego funkcjonowanie LGD.

Jako pierwszą cechę należy wskazać podejście oddolne do problemów lokalnej społeczności, w którym to systemie funkcjonowania uznaje się lokalnych mieszkańców LGD jako osoby najbardziej kompetentne w sprawie zarządzania lokalnymi obszarami. Jest to kluczowa cecha decydująca o tym, jak podejście LEADER wpłynie na funkcjonalność konkretnej LGD[10].

Drugą cechą LEADER, ponownie powiązaną z cechą kluczową LGD, jest podejście oparte na obszarze. Należy przez to rozumieć wykorzystanie obszaru, który został wybrany jako podstawa lokalnego partnerstwa. Finansowanie programowe ukierunkowane jest na priorytety obszaru jako całości, a nie na konkretne projekty lub grupy projektów (co odróżnia je od „podejścia opartego na projektach")[11]. Lokalne Grupy Działania zazwyczaj

---

[8] J. Gierulska, *Podejście Leader w Polsce*, Warszawa 2009.

[9] A. Kołodziejczak, *Lokalne Grupy Działania jako czynnik rozwoju wiejskich obszarów peryferyjnych w województwach lubelskim i podlaskim*, „Studia Obszarów Wiejskich" 2011, nr 26, s. 203.

[10] P. Szamrowski, A. Pawlewicz, *Praktyczne aspekty wdrażania podejścia Leader na przykładzie Lokalnych Grup Działania i Lokalnych Grup Rybackich funkcjonujących w województwie warmińskim*, Wrocław 2015, s. 235.

[11] M. Borkowska, *Lokalne grupy działania na obszarach funkcjonalnych Dolnego Śląska*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2010, t. 12, nr 2, s. 39.

skupiają się na małych, spójnych terytorialnie i społecznie obszarach, charakteryzujących się wspólnymi tradycjami, tożsamością lokalną oraz zbliżonymi potrzebami i oczekiwaniami mieszkańców. Takie skoncentrowanie na konkretnym terytorium umożliwia lokalnym partnerstwom współpracę w celu zidentyfikowania i wykorzystania lokalnych atutów, wyzwań i możliwości, a także zmobilizowania wewnętrznych zasobów tego obszaru.

Trzecią cechą podejścia LEADER jest promowanie lokalnego partnerstwa w ramach Lokalnych Grup Działania. Zaangażowanie w partnerstwo oznacza, że ludzie, którzy wcześniej byli podmiotami w działaniu organów jednostek administracji, stają się aktywnymi partnerami i napędzają rozwój swoich obszarów[12]. Niniejsza zasada jest regulowana w prawie Unii Europejskiej. Wyraża się ona przez to, że na poziomie decyzyjnym żaden sektor nie może reprezentować więcej niż 49% członków partnerstwa lokalnego[13]. Forma prawna LGD może się różnić w zależności od kraju, choć często jest to zarejestrowana organizacja non profit. Niezależnie od formy prawnej LGD mogą wyznaczyć odpowiedniego partnera, który będzie pełnił rolę formalnego organu odpowiedzialnego.

Czwartą cechą podejścia LEADER jest działanie w ramach zintegrowanej strategii wielosektorowej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami metoda CLLD (Community-Led Local Development) powinna być wdrażana przez zintegrowane i wielosektorowe lokalne strategie rozwoju, ukierunkowane na konkretne obszary. Taki sposób działania jest cechą poszczególnych generacji podejścia LEADER, która odróżnia je od tradycyjnej odgórnej sektorowej polityki rolnej. Umożliwia to analizowanie i uwzględnianie potrzeb oraz możliwości obszaru w zintegrowany sposób, aby osiągnąć pożądane wspólne cele.

Piątą cechą podejścia LEADER jest budowanie sieci lokalnych partnerów. Niniejszy punkt występujący w powiązaniu z pozostałymi elementami charakteryzującymi podejście LEADER skupia się na wspieraniu sieci lokalnych partnerów, która przez swoją strategię i działania promuje powiązania między lokalnymi podmiotami oraz innymi członkami łańcucha rozwoju. Korzyści płynące z budowania sieci w ramach inicjatywy LEADER wykraczają poza ramy lokalnego horyzontu. Sieci lokalne, krajowe i międzynarodowe nabrały ogromnego znaczenia, ponieważ łączą ludzi, miejsca oraz działania podejmowane na obszarach wiejskich. Budowanie tych sieci umożliwia łączenie osób zaangażowanych w rozpowszechnianie i udostępnianie wiedzy, własnych doświadczeń, innowacji, pomysłów oraz informacji. Sprzyja

[12] A. Gulc, *Wdrażanie oddolnych inicjatyw lokalnych na obszarach wiejskich na przykładzie podejścia Leader*, „Economics and Management" 2013, nr 4, s. 227.

[13] Zob. rozporządzenie 1303/2013.

to rozwijaniu wzajemnego wsparcia, przeciwdziała izolacji oraz wzmacnia potencjał społeczności wiejskich. W ten sposób sieciowanie w ramach LEADER wykracza poza lokalne ramy, przyczyniając się do kompleksowego rozwoju obszarów wiejskich przez łączenie ludzi, miejsc i podejmowanych działań na różnych szczeblach – od lokalnego po międzynarodowy[14].

W tym miejscu należy również wspomnieć o Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW). Są one tworzone we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich[15]. Chociaż adresatami KSOW jest szersze grono zainteresowanych stron z obszarów wiejskich, ich kluczowe kompetencje obejmują przede wszystkim wspieranie działalności Lokalnych Grup Działania, a także współpracy między podgrupami LGD.

Na szczeblu europejskim funkcjonuje Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ENRD), która bezpośrednio wspiera zarówno Krajowe Sieci Obszarów Wiejskich, jak i Lokalne Grupy Działania. ENRD obejmuje również specjalną podgrupę poświęconą inicjatywie LEADER/CLLD.

W ten sposób sieciowanie na różnych poziomach – krajowym i unijnym – służy kompleksowemu wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem działalności kluczowych podmiotów, jakimi są Lokalne Grupy Działania[16].

Szóstą i kluczową cechą podejścia LEADER jest jego innowacyjność. Od samego początku jego wdrażania, poszukiwanie i wspieranie nowych, niestandardowych sposobów rozwiązywania lokalnych problemów lub wykorzystywania pojawiających się szans rozwojowych było jednym z podstawowych elementów tej inicjatywy. Innowacyjne podejście może przejawiać się zarówno w samych podejmowanych działaniach, jak i wspieranych rodzajach aktywności, opracowywanych produktach czy usługach. Lokalnym Grupom Działania zależy na tym, aby wdrażane przez nich rozwiązania wyróżniały się oryginalnością i odchodziły od utartych schematów. Jednak innowacje to nie tylko kwestia konkretnych projektów czy produktów. Równie istotny jest sam sposób funkcjonowania i organizacji pracy LGD. Powinny one stale poszukiwać nowych, bardziej efektywnych metod komunikacji, angażowania społeczności, zarządzania środkami lub monitorowania realizacji strategii. Innowacyjność jest zatem immanentną cechą filozofii LEADER, przenikającą

[14] R. Śpiewak, *Kierunki rozwoju wsi prezentowane przez wybrane lokalne grupy działania realizujące program LEADER+ w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo" 2009, nr 145, s. 215.

[15] B. Kutkowska, T. Pilawka, *Rola krajowej sieci obszarów wiejskich (KSOW) w budowaniu kapitału społecznego wsi*, Wrocław 2014, s. 109.

[16] *LEADER – Zestaw narzędzi: Ulepszanie komunikacji w obrębie całego łańcucha realizacji CLLD*, 2019, European Network for Rural Development, Belgium, https://policycommons.net/artifacts/2001164/leader-zestaw-narzedzi/2752929/ (dostęp: 5.06.2025 r.).

wszystkie jego aspekty. Pozwala ona LGD wyróżniać się spośród tradycyjnych form wsparcia rozwoju lokalnego, a jednocześnie inspiruje je do ciągłego doskonalenia i wychodzenia poza utarte schematy działania. Dzięki temu podejście LEADER może zapewniać świeżość, kreatywność i wysoki potencjał adaptacyjny w reagowaniu na zmieniające się uwarunkowania i potrzeby danej społeczności[17].

Ostatnią cechą charakteryzującą podejście, jak też strategię LEADER jest współpraca zarówno międzyterytorialna, jak i międzynarodowa. Nadaje ona szerszy wymiar rozwojowi lokalnemu na obszarach wiejskich. Współpraca w ramach LEADER wykracza poza samo tworzenie sieci, angażując mieszkańców oraz Lokalne Grupy Działania we wspólne realizowanie projektów wraz z innymi podmiotami. Tego typu przedsięwzięcia mogą obejmować współpracę: z innymi grupami LEADER lub podobnymi grupami z innych regionów bądź państw członkowskich, z grupami działającymi w ramach innych Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (poza EFRROW), a także z grupami spoza Unii Europejskiej. Kompleksowa współpraca między mieszkańcami i Lokalnymi Grupami Działania wykracza poza samo budowanie sieci kontaktów. Umożliwia ona łączenie potencjałów i doświadczeń różnorodnych podmiotów, co sprzyja osiąganiu ambitniejszych celów rozwojowych na obszarach wiejskich.

Taka kompleksowa współpraca pozwala na wspólne dążenie do zrealizowania konkretnych projektów. Dzięki temu mieszkańcy i LGD mogą łączyć swoje zasoby, kompetencje i pomysły, aby osiągnąć rezultaty, które byłyby trudne do uzyskania, działając osobno. Korzyści wynikające z tej formy współpracy mogą być znaczące. Jednak wdrożenie jej w praktyce niesie ze sobą również wyzwania, którym należy stawić czoła. Kluczowe jest staranne planowanie, dobór właściwych tematów i partnerów oraz umiejętne korzystanie ze wsparcia oferowanego przez Krajową Sieć Obszarów Wiejskich. Tylko wtedy kompleksowa współpraca między mieszkańcami a LGD może w pełni wykorzystać swój potencjał i przyczynić się do ambitnego, zrównoważonego rozwoju na terenach wiejskich[18]. Wymaga to zaangażowania i konsekwencji ze strony wszystkich interesariuszy, ale przynosi wymierne korzyści dla lokalnej społeczności.

W ramach krótkiego podsumowania części dotyczącej podejścia LEADER należy wskazać następujące wnioski. Jak zostało przedstawione, omawiane podejście w sposób systemowy ma na celu wykorzystanie mocnych stron

[17] K. Zajda, *Wdrażanie innowacji społecznych przez wiejskie organizacje pozarządowe i lokalne grupy działania*, Łódź 2022, s. 120 i n.

[18] Podobnie: M. Szymańska, *Funkcje partnerstwa lokalnego w rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, nr 1, s. 332.

działania LGD w obszarach jej specjalizacji. Co należy podkreślić, samodzielne funkcjonowanie podejścia LEADER, bez udziału LGD, nie spełniałoby swojego zadania w żadnej potencjalnej konfiguracji zadań.

LGD i podejście LEADER a realizacja działań proekologicznych

Trzecia część prowadzonych rozważań zostanie poświęcona przybliżeniu kilku kluczowych zagadnień, które należy rozważyć podczas analizowania podejścia LEADER w kontekście jego funkcjonowania w ramach LGD oraz możliwości realizacji działań proekologicznych.

Jak zostało zasygnalizowane w pierwszej części rozważań, Lokalne Grupy Działania to partnerstwa, które podlegają dynamicznemu rozwojowi w czasie, podobnie jak inne typy partnerstw. W ramach podejścia LEADER partnerstwa te ewoluują funkcjonalnie oraz w kontekście realizowanych zadań na kolejnych etapach programu. Poświęcanie uwagi planowaniu i wspieraniu tych zmian w grupach partnerskich pomaga zapewnić ich zaangażowanie i motywację do działania. Warto rozważyć w tym kontekście sprawdzony model rozwoju partnerstwa „Tuckmana": „formowanie, docieranie, normowanie, realizacja"[19]. Powszechnie uważa się, że ciągłość między okresami programowania ma ogromne znaczenie. Jednak, gdy przyjrzymy się bliżej Lokalnym Grupom Działania, warto zakwestionować to założenie. Żadna LGD nie ma bowiem gwarantowanej ciągłości funkcjonowania jako LGD w ramach podejścia LEADER. Innymi słowy, status LGD nie jest czymś stałym i oczywistym. Nie należy jednak traktować tego jako wady. Napływ nowych członków lub zmiana ukierunkowania działań Lokalnej Grupy Działania może dostarczyć świeżej energii i impetu. Budowanie bardziej reprezentatywnej i inkluzywnej Lokalnej Grupy Działania przynosi liczne korzyści. Nie tylko pozwala na zaangażowanie nowych osób, ale również otwiera przed LGD nowe możliwości rozwoju. Włączanie do LGD większej różnorodności interesariuszy i partnerów umożliwia wniesienie nowych zasobów, pomysłów oraz innowacji. Dzięki temu LGD może wzbogacić i poszerzyć swój potencjał, co przekłada się na bardziej kompleksowe i dostosowane do potrzeb podejmowane działania na rzecz rozwoju obszaru. Inkluzywne podejście sprzyja również budowaniu szerszego poparcia społecznego dla inicjatyw LGD, zwiększa poczucie współodpowiedzialności wśród mieszkańców oraz

[19] *Wyjaśnienie podejścia LEADER / CLLD*, Europejska Sieć na rzecz Rozwoju..., https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_pl.html (dostęp: 5.06.2025 r.).

ułatwia identyfikowanie i realizację kluczowych priorytetów rozwojowych na danym terenie. W efekcie, bardziej reprezentatywna i inkluzywna Lokalna Grupa Działania jest w stanie efektywniej i kompleksowo odpowiadać na potrzeby lokalnej społeczności, wykorzystując nowe zasoby i innowacyjne podejścia. Ponadto, przez wzmocnienie lokalnych powiązań, taka LGD może zachęcić innych do aktywnego zaangażowania się w jej działania[20]. Aby zoptymalizować podejście LEADER, należy je dobrze zintegrować ze sposobem funkcjonowania LGD, jej działaniami oraz metodami współpracy z innymi podmiotami na poziomie lokalnym i w obrębie systemu realizacji. W tym kontekście kluczowe jest rozważenie kwestii motywowania, konsultowania, angażowania oraz wspierania beneficjentów w osiąganiu oczekiwanych rezultatów. Jeśli proces planowania będzie przebiegać w oparciu o te aspekty, wówczas podejście LEADER stanie się centralnym elementem lokalnej strategii rozwoju danej Lokalnej Grupy Działania. Metoda ta powinna być wykorzystywana jako realne i dynamiczne narzędzie pobudzające oraz zwiększające lokalne uczestnictwo, poparcie społeczne i poczucie odpowiedzialności. W ten sposób podejście LEADER będzie potwierdzać istotność lokalnej strategii rozwoju, zastosowanego podejścia i osiąganych wyników.

Angażowanie nowych ludzi i wykorzystywanie innowacyjnych pomysłów to skuteczny sposób na odświeżenie i wzmocnienie podejścia LEADER. To ważne, gdyż podejście LEADER bywa czasem krytykowane za to, że staje się zamkniętym kręgiem, dostępnym tylko dla wtajemniczonych. Otwieranie się Lokalnych Grup Działania na nowych interesariuszy, w tym osoby dotychczas niezaangażowane, pozwala wprowadzać świeże spojrzenie i innowacyjne koncepcje. Takie działanie przeciwdziała zamykaniu się LGD w wąskim gronie „wtajemniczonych", co może prowadzić do stagnacji i dystansowania się od realnych potrzeb lokalnej społeczności. Włączanie nowych ludzi, ich zaangażowanie oraz wykorzystywanie nowych pomysłów sprawia, że podejście LEADER pozostaje dynamiczne i dostosowuje się do zmieniających się uwarunkowań. Zapobiega to ryzyku, że inicjatywa stanie się hermetyczna i oderwana od oczekiwań mieszkańców obszarów wiejskich. Otwartość na różnorodność i włączanie nowych perspektyw wzmacnia w efekcie innowacyjność, skuteczność oraz legitymizację działań podejmowanych w ramach podejścia LEADER. Innymi słowy, metoda ta nie jest wystarczająco inkluzywna. Tymczasem podejście LEADER jako oddolne i partycypacyjne narzędzie rozwoju powinno być otwarte na szersze uczestnictwo. Może to nastąpić przez poszerzanie grona członków Lokalnych Grup Działania lub

[20] P. Brańka, *Innowacje na obszarach wiejskich na przykładzie inicjatyw podejmowanych przez Lokalne Grupy Działania w woj. małopolskim*, „Studia KPZK" 2016, nr 173, s. 127.

przez znajdowanie nowych, bardziej inkluzywnych sposobów angażowania ludzi w prowadzone działania[21].

Skuteczna komunikacja jest kluczowa, jeśli chodzi o otwieranie się podejścia LEADER na nowe osoby i świeże pomysły. Warto w tym celu wykorzystywać różnorodne, innowacyjne metody prezentowania informacji i dzielenia się wiedzą. Przykładem takich działań mogą być lokalne spotkania objazdowe, które pozwalają bezpośrednio dotrzeć do mieszkańców, przedstawić im korzyści płynące z podejścia LEADER i zachęcić do zaangażowania się. Takie mobilne spotkania w różnych częściach obszaru działania LGD zwiększają dostępność informacji i ułatwiają włączenie się nowych osób. Oprócz tego warto rozważyć także inne formy komunikacji, takie jak krótkie filmy instruktażowe, infografiki czy interaktywne prezentacje online. Środki te mogą w atrakcyjny i przystępny sposób przekazywać wnioski i korzyści z wdrażania podejścia LEADER, ułatwiając zrozumienie idei wśród nowych, dotychczas niezaangażowanych grup. Kluczowe jest, aby LGD stale poszukiwały innowacyjnych i efektywnych kanałów komunikacji, które pozwolą im dotrzeć do szerszego grona odbiorców. Tylko wtedy podejście LEADER będzie mogło w pełni wykorzystać potencjał nowych ludzi i pomysłów. Istotne jest również znalezienie sposobów na zaangażowanie potencjalnych beneficjentów, którzy normalnie nie mieliby dostępu do środków publicznych – „nietypowych pomysłodawców" – i zachęcenie ich do przedstawienia swoich idei.

Ponadto Lokalne Grupy Działania mają do dyspozycji specjalne narzędzia, takie jak określone kryteria kwalifikowalności, które mogą być wykorzystywane np. w celu promowania małych, innowacyjnych, złożonych lub zintegrowanych projektów[22]. Powyższe uwagi dotyczą nie tylko potencjału Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ale również podejścia CLLD (Community-Led Local Development). Alokacje środków finansowych i odpowiednie kryteria mogą zostać wykorzystane do zapewnienia zaangażowania określonych grup, np. kobiet, młodzieży, sektora prywatnego i innych.

Proces konsultacji w ramach opracowywania i aktualizacji strategii rozwoju lokalnego to dla Lokalnej Grupy Działania znakomita okazja do dotarcia i zaangażowania nowych ludzi oraz organizacji. Pozwala on nie tylko poznać oczekiwania i potencjał związany z rozwojem danego obszaru, lecz

[21] A. Kołomycew, *Lokalne grupy działania jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 1(1), s. 104.

[22] M. Krasucka, *Podejście Leader jako efektywna metoda pobudzania i finansowania lokalnych inicjatyw rozwoju obszarów wiejskich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2009, nr 46, s. 288.

także zidentyfikować, w jaki sposób mieszkańcy mogą włączyć się i aktywnie uczestniczyć w realizowanych przedsięwzięciach. Przez otwarte konsultacje społeczne LGD mają szansę nawiązać kontakt z dotychczas niezaangażowanymi grupami, wysłuchać ich potrzeb i pomysłów. To kluczowe, aby strategia rozwoju lokalnego w pełni odpowiadała na oczekiwania społeczności i wykorzystywała lokalne zasoby oraz inicjatywy. Sama formuła konsultacji, która umożliwia bezpośredni dialog i wymianę poglądów, sprzyja również aktywizacji nowych liderów i organizacji. Pozwala im zrozumieć, w jaki sposób mogą konkretnie włączyć się w realizację strategii i czerpać korzyści z podejścia LEADER. Dlatego też LGD powinny traktować te konsultacje jako kluczową okazję do dotarcia do nowych odbiorców, poznania ich perspektyw i zachęcenia ich do współpracy na rzecz rozwoju lokalnego. To pozwoli wzbogacić strategię o świeże spojrzenia i zaangażować szersze grono interesariuszy. Aby móc obejmować swoim zasięgiem nowe obszary, LGD powinny przeanalizować metody interakcji z mieszkańcami oraz sposoby pobudzania ich uczestnictwa. Podejście oparte na polityce otwartych drzwi jest niewystarczające – bariery, takie jak odległość, konieczność dojazdu, ograniczenia czasowe, opieka nad dziećmi, godziny szkolne, a nawet różnice językowe, mogą zniechęcać ludzi do uczestnictwa w ramach grupy. Przedstawione tu propozycje to tylko przykłady podejść, które mogą pomóc Lokalnym Grupom Działania w pozostawaniu na bieżąco, byciu istotnym elementem lokalnej społeczności, identyfikowaniu i zapewnianiu wartości dodanej, a w rezultacie generowaniu prawdziwego, oddolnego zaangażowania. Metody komunikacji i aktywizacji nowych uczestników nie powinny być traktowane jako jednorazowe działania, lecz raczej jako dynamiczne podejścia i narzędzia, które przy właściwym zarządzaniu zasilają proces ciągłej odnowy i ulepszania. Podobnie jak w przypadku lokalnej strategii rozwoju, kluczowe jest, aby LGD nie ograniczały się do jednorazowych konsultacji czy spotkań informacyjnych. Zamiast tego powinny one wypracować zestaw różnorodnych, regularnie stosowanych sposobów angażowania nowych ludzi i organizacji. Może to oznaczać cykliczne organizowanie objazdowych spotkań w różnych częściach obszaru, uruchamianie kanałów online do bieżącej komunikacji i zbierania pomysłów, a także wdrażanie mechanizmów zachęcających do stałego włączania się w prace LGD. Taka dynamika i ciągłość w procesie otwierania się na nowych interesariuszy pozwoli LGD nie tylko na bieżącą aktualizację strategii, ale również na jej systematyczne ulepszanie w oparciu o nowe pomysły i potrzeby zgłaszane przez społeczność. Kluczowe jest zatem podejście oparte na nieustannym dialogu, elastyczności i gotowości do wprowadzania modyfikacji. Tylko wtedy komunikacja i aktywizacja nowych uczestników będą efektywnie napędzać rozwój lokalny zgodnie z ideą podejścia LEADER.

Charakterystyka Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność

Jako czwarta część opracowania, spinająca swoistą klamrą pojęcia LGD oraz podejścia LEADER, jest charakterystyka Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS). Jest to instrument wspierający zintegrowany rozwój terytorialny, który jest kierowany przez lokalne grupy działania i wdrażany na podstawie strategii RLKS. Przechodząc do charakterystyki RLKS, należy w pierwszej kolejności wskazać, że jest to instrument skupiony na oddolnym planowaniu i realizacji działań. W ramach realizacji wskazanego celu mamy do czynienia z realizacją zaplanowanych w strategii projektów, aktywizacją interesariuszy i zaangażowaniem ich we wspólne przedsięwzięcia. Współpraca wszystkich interesariuszy (publicznych i prywatnych) ma za zadanie przynieść wartość dodaną w postaci projektów dopasowanych do lokalnych potrzeb, a także wzmocnienie kapitału społecznego. Ponadto RLKS powinien wspierać tworzenie sieci kontaktów i współpracę z innymi miejscowymi partnerami oraz innowacyjne podejście (w skali lokalnej). Realizacja wskazanego działania służy wdrażaniu zasad zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich[23].

Zgodnie z rozporządzeniem 2021/1060[24] głównym zadaniem LGD jest opracowanie i realizacja RLKS, a w szczególności:

- rozwijanie potencjału lokalnych podmiotów do opracowywania i wdrażania projektów;
- opracowanie niedyskryminującej oraz przejrzystej procedury i kryteriów wyboru projektów;
- przygotowanie i publikowanie naborów wniosków;
- wybór projektów;
- ustalanie kwoty wsparcia i przekazywanie tych informacji podmiotowi odpowiedzialnemu za ostateczną weryfikację kwalifikowalności projektów;
- monitorowanie realizacji celów strategii oraz jej ewaluacja.

---

[23] M. Zadrożniak, *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność a jakość życia na obszarach wiejskich wobec koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Studia Obszarów Wiejskich" 2016, t. 41, s. 102.

[24] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. UE L z 2021 r. nr 231, s. 159, ze zm.); dalej: rozporządzenie 2021/1060.

W szerszym kontekście obecnie stosuje się określenie „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność" (RLKS). Ze względu na wyraźne powiązanie z obszarami wiejskimi podejście LEADER jest nadal wykorzystywane w ramach RLKS finansowanego z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Od 2014 r. istnieje możliwość wsparcia jednej lokalnej strategii rozwoju (LSR) z kilku różnych funduszy unijnych (tzw. wielofunduszowe RLKS). W państwach członkowskich, które wdrożyły tę metodę, Lokalne Grupy Działania (na obszarach wiejskich, rybackich i miejskich) mogą badać potencjał podejścia RLKS w zakresie kompleksowej integracji lokalnych potrzeb i rozwiązań. Umożliwia to również lepszą koordynację wsparcia z programu LEADER ze wsparciem rozwoju lokalnego z innych funduszy unijnych, wzmacniając tym samym powiązania między obszarami wiejskimi, miejskimi i rybackimi[25].

W celu zapewnienia spójności lokalnych strategii rozwoju i działań w obrębie różnych funduszy unijnych opracowano minimalne ramy wspólnych zasad, które zostały zawarte w rozporządzeniu 2021/1060. Ponadto Komisja Europejska opracowała dwa zestawy niewiążących wytycznych dotyczących stosowania podejścia Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność: „Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne – wytyczne dla państw członkowskich i organów zarządzających programami" (wrzesień 2018 r.) oraz „Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne – wskazówki dla lokalnych podmiotów" (wrzesień 2018 r.). Dokumenty te mają na celu wsparcie wdrażania RLKS na poziomie krajowym i lokalnym. Podsumowując niniejszą część rozważań, należy wskazać, że Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność jest idealnym przykładem wykorzystania LGD do wzmacniania oddolnych inicjatyw społeczności lokalnych. Jak było podkreślane w toku wcześniejszych rozważań, to lokalne społeczności najlepiej znają problemy istotne z ich punktu widzenia. Instrumenty takie jak RLKS w ramach LGD są kolejną z możliwości, które pozwalają odpowiedzieć na wyzwania związane ze zmianami klimatu i kwestiami związanymi z ekologią.

Podsumowanie

Podsumowując zagadnienia poruszane na łamach niniejszego artykułu, w pierwszej kolejności należy odpowiedzieć na problem poruszony w tezie, tj. kwestię pozytywnego wpływu państwa przy wykorzystaniu LGD na

[25] Szerzej w: *Zasady realizacji instrumentu „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce"*, Warszawa 2014.

rozwój sektora rolnego, w kontekście wdrażania rozwiązań ekologicznych przez lokalną społeczność. Odpowiadając na pytanie w nim postawione, należy podkreślić, że rozwiązania proekologiczne, które mogą być wdrażane w ramach LGD, są jedynie zasadne w ramach wielostronnej koordynacji działań podmiotów zaangażowanych we współpracę. W tym miejscu można wskazać słabe punkty we współpracy proekologicznej opartej o LGD. Pierwszym z nich jest proporcjonalnie zbyt mała liczba podmiotów zarówno zaangażowanych we współpracę w ramach LGD, jak i wykorzystujących podejście LEADER. Zbyt małe grono podmiotów zaangażowanych może prowadzić do ograniczenia potencjału i możliwości konkretnych LGD, czyniąc ich funkcjonowanie nieefektywnym, a nawet prowadząc do ich likwidacji. Kolejnym zagrożeniem jest zbyt niska świadomość ekologiczna grup społecznych, do których kierowany jest projekt LGD, przez co nie będą wykorzystywać możliwości wdrażania innowacyjnych rozwiązań proekologicznych w ramach grupy. Ostatnim z przedstawianych zagrożeń dla funkcjonowania LGD w kierunkach proekologicznych jest potencjalny brak odporności strukturalnej na zmiany władzy mogące prowadzić do sytuacji, w której akcenty proekologiczne nie będą przez nowe władze odpowiednio uwidaczniane. W konsekwencji może to doprowadzić do upadku inicjatyw na rozwojowych etapach ich funkcjonowania. Niemniej jednak, pomimo istnienia pewnych zasygnalizowanych zagrożeń, należy wskazać, że ogólne perspektywy rozwoju inicjatyw proekologicznych, przy współpracy podmiotów administracji publicznej z lokalnymi społecznościami, są wysoce obiecujące i zasługują na dalszą promocję.

Bibliografia

Akty prawne, uzasadnienia ustaw i komunikaty

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L z 2013 r. nr 347, s. 320, ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury,

a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. UE L z 2021 r. nr 231, s. 159, ze zm.)

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 182)

Monografie i prace zbiorowe

Borkowska M., *Lokalne grupy działania na obszarach funkcjonalnych Dolnego Śląska*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2010, t. 12, nr 2

Borowska A., *Lokalne Grupy Działania czynnikiem stymulującym rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, „Oeconomia" 2009, nr 8(4)

Brańka P., *Innowacje na obszarach wiejskich na przykładzie inicjatyw podejmowanych przez Lokalne Grupy Działania w woj. małopolskim*, „Studia KPZK" 2016, nr 173

Czapiewska G., *Lokalne Grupy Działania a kreowanie rozwoju regionalnego w województwach pomorskim i zachodniopomorskim*, Rzeszów 2012

Gierulska J., *Podejście Leader w Polsce*, Warszawa 2009

Gulc A., *Wdrażanie oddolnych inicjatyw lokalnych na obszarach wiejskich na przykładzie podejścia Leader*, „Economics and Management" 2013, nr 4

Kołodziejczak A., *Lokalne Grupy Działania jako czynnik rozwoju wiejskich obszarów peryferyjnych w województwach lubelskim i podlaskim*, „Studia Obszarów Wiejskich" 2011, nr 26

Kołomycew A., *Lokalne grupy działania jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 1(1)

Krasucka M., *Podejście Leader jako efektywna metoda pobudzania i finansowania lokalnych inicjatyw rozwoju obszarów wiejskich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2009, nr 46

Kutkowska B., Pilawka T., *Rola krajowej sieci obszarów wiejskich (KSOW) w budowaniu kapitału społecznego wsi*, Wrocław 2014

LEADER – Zestaw narzędzi: Ulepszanie komunikacji w obrębie całego łańcucha realizacji CLLD, European Network for Rural Development, Belgium, https://policycommons.net/artifacts/2001164/leader-zestaw-narzedzi/2752929/ (dostęp: 5.06.2025 r.)

Michałowski S., Kuć-Czajkowska K. (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008

Poradnik dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014–2020, Warszawa 2015

Szamrowski P., Pawlewicz A., *Praktyczne aspekty wdrażania podejścia Leader na przykładzie Lokalnych Grup Działania i Lokalnych Grup Rybackich funkcjonujących w województwie warmińskim*, Wrocław 2015

Szymańska M., *Funkcje partnerstwa lokalnego w rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, nr 1

Śpiewak R., *Kierunki rozwoju wsi prezentowane przez wybrane lokalne grupy działania realizujące program LEADER+ w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo" 2009, nr 145

Zadrożniak M., *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność a jakość życia na obszarach wiejskich wobec koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Studia Obszarów Wiejskich" 2016, t. 41

Zajda K., *Wdrażanie innowacji społecznych przez wiejskie organizacje pozarządowe i lokalne grupy działania*, Łódź 2022

Zasady realizacji instrumentu „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce", Warszawa 2014

Źródła internetowe

LGD „Perły Ponidzia", perlyponidzia.pl (dostęp: 5.06.2025 r.)

Wyjaśnienie podejścia LEADER / CLLD, Europejska Sieć na rzecz Rozwoju..., https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_pl.html (dostęp: 5.06.2025 r.)

Zakładanie LGD i wdrażanie lokalnych strategii, Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ENRD), https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/implementing-lags-and-local-strategies-1_pl.html (dostęp: 5.06.2025 r.)

Local Action Groups as an Effective Form of State Intervention in Stimulating Bottom-up Pro-environmental Initiatives in Rural Areas

Abstract

The article addresses the issue of the functioning of Local Action Groups as entities with influence on the functioning and development of rural areas. The said influence is analyzed in the context of state intervention and its actors as factors that can promote pro-environmental initiatives. The analysis takes into account both legal and socio-economic aspects, identifying key factors that influence the effectiveness of state intervention through LAGs. The conclusions aim to demonstrate a thesis that points to the positive impact of LAGs on the development of local rural communities, their ability to network and promote sustainable and ecological rural development. The analysis concludes with recommendations for further actions and improvements in promoting and supporting LAGs as an important legal and agricultural instrument for rural areas, in the context raised above.

Keywords: Local Action Groups, agricultural law, ecology

Słowa kluczowe: Lokalne Grupy Działania, prawo rolne, ekologia

Monika Łata
Uniwersytet Śląski w Katowicach
e-mail: monika.lata@us.edu.pl
ORCID: 0000-0003-2539-511X

Żywność specjalnego przeznaczenia medycznego, suplement diety i lek. Glosa do wyroku TSUE z 2 marca 2023 r. w sprawie *Kwizda Pharma GmbH vs Landeshauptmann von Wien* (C-760/21[1])

1. Wprowadzenie

W wyroku z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie C-760/21 *Kwizda Pharma GmbH przeciwko Landeshauptmann von Wien* Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) pierwszy raz odniósł się do kwestii rozróżnienia między środkami spożywczymi specjalnego przeznaczenia medycznego (FSMP)[2], produktami leczniczymi[3] i suplementami diety[4]. Problem

[1] EU:C:2023:143.

[2] Regulacja rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 609/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego i środków spożywczych zastępujących całodzienną dietę, do kontroli masy ciała oraz uchylające dyrektywę Rady 92/52/EWG, dyrektywy Komisji 96/8/WE, 1999/21/WE, 2006/125/WE i 2006/141/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/39/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 41/2009 i (WE) nr 953/2009 (Dz.Urz. UE L z 2013 r. nr 181, s. 35, ze zm.); (dalej: rozporządzenie 609/2013) i rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2016/128 z dnia 25 września 2015 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 609/2013 w odniesieniu do szczegółowych wymogów dotyczących składu żywności specjalnego przeznaczenia medycznego oraz informacji na jej temat (Dz.Urz. UE. L z 2016 r. nr 25, s. 30, ze zm.); dalej: rozporządzenie delegowane 2016/128.

[3] Regulacja dyrektywy 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz.Urz. UE L z 2001 r. nr 311, s. 67, ze zm.); dalej: dyrektywa 2001/83/WE.

[4] Regulacja dyrektywy 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych (Dz.Urz. UE L z 2002 r. nr 183, s. 51, ze zm.); dalej: dyrektywa 2002/46/WE.

rozważano m.in. w kontekście niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności[5]. Nie jest to jedyne orzeczenie w sprawie klasyfikacji produktów. Kwestia ta stanowi przedmiot debaty przed Trybunałem przynajmniej od 1983 r., kiedy orzekał on w sprawie *van Bennekom*[6]. W orzecznictwie TSUE można dostrzec przy tym pewną ewolucję postawy Trybunału w odniesieniu do wykładni definicji produktu leczniczego, będącą konsekwencją zmian w prawie[7].

Wprowadzenie wyraźnej granicy między FSMP, suplementami diety a produktami leczniczymi ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia wszystkich trzech kategorii produktów. Poprawna klasyfikacja przedkłada się bowiem na zróżnicowane wymagania prawne dla produktów dotyczące m.in. zasad ich wytwarzania oraz trybu dopuszczenia do obrotu czy też komunikacji marketingowej. Reżim farmaceutyczny jest w tym zakresie znacznie surowszy niż prawo żywnościowe[8]. Problem ten ma zresztą szerszy wymiar. Od lat bowiem prowadzone są badania, które dostarczają dowodów na to, że żywność i jej składniki wykazują potencjalny wpływ na zdrowie człowieka[9]. Coraz większa liczba konsumentów uważa bowiem, że żywność może wspomagać ich zdrowie i samopoczucie przez przeciwdziałanie chorobom oraz poprawę kondycji organizmu[10].

Dokonana przez Trybunał wykładnia pojęć oraz poszczególnych elementów ich definicji powinna stanowić cenną wskazówkę interpretacyjną przy dokonywaniu odpowiedniej kwalifikacji produktów. Powinna ona także dać

---

[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.Urz. UE L z 2011 r. nr 304, s. 18, ze zm.); dalej: rozporządzenie 1169/2011.

[6] Wyrok TSUE z dnia 30 listopada 1983 r., *van Bennekom*, C-227/82, EU:C:1983:354.

[7] M. Łata, *„Środek spożywczy" czy „produkt leczniczy"? Wybrane problemy na styku dwóch reżimów prawnych*, „Przegląd Prawa Medycznego" 2023, vol. 5, nr 1/2, s. 83.

[8] Zob. np. H. Bojarowicz, P. Dźwigulska, *Suplementy diety. Część I. Suplementy diety a leki – porównanie wymagań prawnych*, „Hygeia Public Health" 2012, nr 4, s. 427–432.

[9] Zob. np. K. Leśkiewicz, *The Food Production in Circular Economy – Selected Legal Aspects*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, vol. 26, nr 1.

[10] Zob. Y.D. Jagdale, S.V. Mahale, B. Zohra, G.A. Nayik, A.H. Dar, K.A. Khan, G. Abdi, I.K. Karabagias, *Nutritional Profile and Potential Health Benefits of Super Foods: A Review*, „Sustainability" 2021, nr 13(9240), s. 1; J. Worth Estes, *The Medical Properties of Food in the Eighteenth Century*, „Journal of the History of Medicine and Allied Sciences" 1996, vol. 51, nr 2, s. 127–154.

niezbędne wytyczne w przedmiocie określenia granic właściwości leczniczych żywności. Trybunał po raz kolejny nie odniósł się do kwestii, które faktycznie stanowią problem w prawie, a wręcz wycofał się z względnie postępowego stanowiska, jakie mogło posłużyć modyfikacji nieprecyzyjnej definicji „produktu leczniczego". TSUE dowiódł tym samym, że system prawa produktów z pogranicza żywności i leków jest na tyle niespójny, iż konieczne są w nim zmiany legislacyjne. Celem tej glosy jest zaproponowanie kierunku, w jakim te zmiany powinny podążać.

2. Okoliczności sprawy

Wyrok powstał w odpowiedzi na wniosek sądu administracyjnego w Wiedniu (*Verwaltungsgericht Wien*) o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. *Kwizda Pharma GmbH* powiadomiła właściwego ministra o wprowadzeniu na rynek czterech produktów jako żywności specjalnego przeznaczenia medycznego w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. g rozporządzenia 609/2013. Zdaniem spółki, zawarte w nich składniki zapobiegają przywieraniu bakterii do błony śluzowej dróg moczowych, w związku z czym ich spożywanie jest zalecane w przypadku zakażenia dróg moczowych. Dwiema decyzjami z dnia 5 sierpnia 2021 r. i dwiema decyzjami z dnia 6 sierpnia 2021 r. *Landeshauptmann von Wien* odmówił uznania tych produktów za FSMP. W ocenie właściwego organu administracji produkty te nie były środkami spożywczymi, ponieważ składniki, które wywołują deklarowany skutek, a mianowicie d-mannoza i żurawina, nie osiągają swojego działania przez ich przyjmowanie do przewodu pokarmowego, ale w wyniku oddziaływania na czynności wydalnicze nerek.

Kwizda Pharma GmbH zaskarżyła powyższe decyzje przed sądem odsyłającym. *Verwaltungsgericht Wien* podjął wątpliwości co do zakresu pojęcia „żywności specjalnego przeznaczenia medycznego" oraz rozróżnienia między tym pojęciem a pojęciami „produktu leczniczego" i „suplementu żywnościowego"[11]. Wskutek powyższego sąd administracyjny w Wiedniu zadał osiem pytań prejudycjalnych, na podstawie art. 267 akapit pierwszy TFUE, podzielonych na dalsze pytania cząstkowe, w celu dokonania przez Trybunał wykładni wątpliwych przepisów rozporządzenia 609/2013, dyrektywy 2001/83/WE oraz dyrektywy 2002/46/WE.

[11] Dyrektywa 2002/46/WE posługuje się pojęciem suplementu żywnościowego, natomiast polskie prawo – suplementu diety. W artykule używa się tych pojęć zamiennie.

3. Ocena stanowiska Trybunału

Konkluzje TSUE można podzielić w następujący sposób:

Kryteria rozróżnienia produktu leczniczego od FSMP

W odniesieniu do problemu rozróżnienia produktów, Trybunał podkreślił prawne różnice pomiędzy FSMP a produktami leczniczymi. Wskazał on, że są to dwie kategorie produktów, które ze względu na ich specyficzne cechy stanowią przedmiot odrębnych i wyłączających się definicji oraz systemów prawnych[12]. FSMP jest bowiem żywnością, która ma na celu zaspokojenie szczególnych potrzeb żywieniowych pacjentów (art. 2 ust. 2 lit. g rozporządzenia 609/2013). Z definicji nie pozwala ona na zwalczanie danej choroby, zaburzenia lub schorzenia, ale charakteryzuje ją jedynie jej szczególna funkcja odżywcza[13]. Te elementy, w ocenie TSUE, decydują o odróżnieniu FSMP od cech i funkcji produktów leczniczych.

Trybunał podkreślił dodatkowo, że ostateczne zaklasyfikowanie produktów jako FSMP lub leków należy do właściwych organów krajowych. Powinny one w tym celu dokonać zindywidualizowanej oceny i uwzględnić wszystkie cechy produktów[14]. W razie wątpliwości co do prawidłowej klasyfikacji, art. 2 ust. 2 dyrektywy 2001/83/WE przyznaje pierwszeństwo stosowania prawa Unii dotyczącego produktów leczniczych[15].

* * *

Na wstępie krytyki powyższego stanowiska Trybunału należy wskazać, że spór w odniesieniu do klasyfikacji produktów doprowadził do pojawienia się regulacji prawnej. Powołany przez Trybunał art. 2 ust. 2 dyrektywy 2001/83/WE został wprowadzony dyrektywą 2004/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. zmieniającą dyrektywę 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi[16]. Argumentując w powyższej sprawie, TSUE pominął motyw 7 do ww. dyrektywy 2004/27/WE. Mówi on m.in. że w sytuacji, gdy produkt jasno mieści się w definicji pojęcia innych kategorii, w szczególności

[12] Tak też: wyrok TSUE z dnia 27 października 2022 r., *Orthomol*, C-418/21, EU:C:2022:831, pkt 37.

[13] *Ibidem*, pkt 40.

[14] Tak też: wyrok TSUE z dnia 9 czerwca 2005 r., *HLH Warenvertrieb i Orthica*, C-211/03, C-299/03 i od C-316/03 do C-318/03, EU:C:2005:370, pkt 30.

[15] Tak: wyrok TSUE z dnia 19 stycznia 2023 r., *Bundesrepublik Deutschland* (Krople do nosa), C-495/21 i C-496/21, EU:C:2023:34, pkt 35.

[16] Dz.Urz. UE L z 2004 r. nr 136, s. 34; dalej: dyrektywa 2004/27/WE.

takich jak żywność, dodatki do żywności, wyroby medyczne, biocydy czy kosmetyki, przepisy odnoszące się do regulacji produktów leczniczych nie powinny mieć zastosowania. Na kanwie tego stwierdzenia pojawił się, niewyjaśniony zresztą przez TSUE, problem: co oznacza, że „produkt w sposób jasny jest objęty zakresem definicji pojęcia innych kategorii produktów". Definicja żywności ma charakter rozszerzający[17], podobnie jak definicja produktów leczniczych[18]. Od lat prowadzone są przy tym badania, które dostarczają dowodów na to, że żywność i jej składniki wykazują potencjalny wpływ na zdrowie człowieka[19].

Na styku prawa żywnościowego i farmaceutycznego powstaje kuriozum. Bezrefleksyjne rozszerzanie definicji produktu leczniczego prowadzi bowiem do absurdalnych sytuacji. Doskonale ilustruje to słynna sprawa C-319/05[20] dotycząca preparatu na bazie czosnku, sprzedawanego jako „kapsułki z ekstraktem z czosnku w proszku", który poróżnił państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz Komisję Europejską.

Republika Federalna Niemiec (RFN) była zdania, że sporny preparat czosnkowy jest produktem leczniczym wedle swej funkcji, po pierwsze, z tego względu, że ma właściwości farmakologiczne o decydującym znaczeniu[21]. Działanie terapeutyczne produktu miało polegać na zapobieganiu zmianom chorobowym w ludzkim organizmie, oddziaływaniu na ciśnienie krwi i poziom lipidów oraz przeciwdziałaniu w szczególności arteriosklerozie. Po drugie, RFN twierdziła, że powyższego nie neguje „ograniczone" działanie preparatu. Ani w dyrektywie 2001/83/WE, ani w orzecznictwie Trybunału nie został bowiem określony wymagany „próg oddziaływania". Po trzecie, RFN zwróciła uwagę, że sam Trybunał orzekł, iż witaminy w określonej formie i w wysokich dawkach mogą zostać zakwalifikowane jako produkty lecznicze[22].

---

[17] Zob. K. Leśkiewicz, *Wokół prawnego pojęcia żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2015, nr 1(16), s. 179–192.

[18] Zob. D.B. Biadun, *Rola sądów w kwalifikacji produktów jako produktów leczniczych*, (w:) K. Mełgieś, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Produkt leczniczy – aktualne problemy prawne*, Warszawa 2013, s. 15; M. Świerczyński, *Dział IV. Produkt leczniczy*, (w:) J. Haberko (red.), *Prawo farmaceutyczne. System prawa medycznego*, t. 4, Warszawa 2019, s. 279; K. Kumala, M. Pieklak, R. Stankiewicz, *2.1.2. Rola orzecznictwa w kształtowaniu pojęcia*, (w:) R. Stankiewicz (red.), *Instytucje rynku farmaceutycznego*, Warszawa 2016, https://sip-1lex-1pl-15d274spz0179.han.bg.us.edu.pl/#/monograph/369388792/304243 (dostęp: 1.05.2024 r.).

[19] Zob. np. K. Leśkiewicz, *The Food Production...*; J. Worth Estes, *The Medical Properties of Food in the Eighteenth Century*, „Journal of the History of Medicine and Allied Sciences" 1996, vol. 51, nr 2, s. 127–154.

[20] Wyrok TSUE z dnia 15 listopada 2007 r., *Komisja przeciwko RFN*, C-319/05, EU:C:2007:678.

[21] Zob. wyrok TSUE z dnia 16 kwietnia 1991 r., *Upjohn*, C-112/89, EU:C:1991:147, pkt 17.

[22] Wyrok TSUE z dnia 30 listopada 1983 r., *van Bennekom*, 227/82, EU:C:1983:354, pkt 27 i wyrok TSUE z dnia 15 listopada 2007 r., *Komisja przeciwko RFN*, C-319/05, EU:C:2007:678, pkt 56.

To samo powinno również dotyczyć czosnku i zawartej w nim substancji czynnej – allicyny. Zdaniem Komisji natomiast, choć omawiany produkt może służyć zapobieganiu arteriosklerozie, takie działanie występuje już przy spożyciu 4 g surowego czosnku dziennie. Tym samym preparat nie wywiera żadnych innych skutków niż te, które powoduje zwykły środek spożywczy.

Podejmując się oceny sprawy, Trybunał podkreślił, że za produkt leczniczy, w rozumieniu dyrektywy 2001/83/WE, powinien zostać uznany każdy produkt, który mieści się we wspólnotowej regulacji, nawet wtedy, gdy można stosować do niego inne, mniej rygorystyczne przepisy[23]. Jakkolwiek wymieniona definicja nie znajduje zastosowania do preparatu na bazie czosnku. Zdaniem TSUE, z akt sprawy wynika, że omawiany produkt nie jest ani na etykiecie, ani przez informacje wydrukowane na opakowaniu, ani w jakikolwiek inny sposób określony lub zalecany jako produkt posiadający właściwości leczenia lub zapobiegania chorobom[24]. Ponadto nie zawiera on żadnej substancji, która nie byłaby zawarta w czosnku w jego postaci występującej w przyrodzie. Jako produktu leczniczego według funkcji nie można natomiast kwalifikować substancji, które wprawdzie wpływają na organizm ludzki, jednak nie mają znaczących skutków dla metabolizmu i w rzeczywistości nie modyfikują warunków jego funkcjonowania[25]. Jak wskazał Rzecznik Generalny w pkt 60 opinii, istnieje bowiem wiele produktów ogólnie uznanych za środki spożywcze, jakie obiektywnie mogą zostać użyte do celów terapeutycznych (właściwości zdrowotne)[26]. Okoliczność ta nie może być jednak wystarczająca do zdefiniowania ich w kategorii produktów leczniczych w rozumieniu dyrektywy 2001/83/WE.

Przenosząc powyższe na grunt ocenianego orzeczenia, należy zwrócić uwagę na kilka problemów. Po pierwsze, TSUE nie sprecyzował, w jaki sposób *Kwizda Pharma GmbH* wyartykułowała, że zawarte w spornych produktach składniki zapobiegają przywieraniu bakterii do błony śluzowej dróg moczowych, *implicite* ich spożywanie jest zalecane w przypadku zakażenia dróg

[23] *Ibidem*, pkt 38; zob. wyrok TSUE z dnia 28 października 1992 r., *Ter Voort*, C-219/91, EU:C:1992:414, pkt 19.

[24] Wyrok TSUE z dnia 15 listopada 2007 r., *Komisja przeciwko RFN*, C-319/05, EU:C:2007:678, pkt 45.

[25] Wyrok TSUE z dnia 16 kwietnia 1991 r., *Upjohn*, C-112/89, EU:C:1991:147, pkt 22.

[26] Podobnie H. Köhler w: *Die Abkehr vom Anscheinsarzneimittel – Neue Ansätze zur Abgrenzung von Arzneimittel und Lebensmittel*, „Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht" 1999, z. 5, s. 850, który do środków spożywczych służących celom terapeutycznym zalicza herbaty ziołowe i inne zioła lecznicze, jak również utarte marchewki do przeciwdziałania pasożytom jelitowym, a także czosnek zapobiegający arteriosklerozie. Jego zdaniem kwalifikowanie tych produktów jako produktów leczniczych jedynie ze względu na ich funkcje terapeutyczne jest absurdalne.

moczowych. Dyrektywa 2001/83/WE nie definiuje pojęcia „prezentacji”[27]. Zdaniem Trybunału produkt leczniczy jest „przedstawiony (...)” w rozumieniu dyrektywy 2001/83/WE, gdy jest w ten sposób wyraźnie „określony” lub „zalecany”, np. na etykiecie, ulotce lub ustnie[28]. Z „przedstawieniem produktu leczniczego” mamy także do czynienia „zawsze wówczas, gdy (...) produkt ten, biorąc pod uwagę jego opakowanie, ma odpowiednie właściwości”[29]. Prezentacja „czegoś, co może być uznane za produkt leczniczy” wskazuje nam ponadto pośrednio na przeznaczenie produktu[30]. Inaczej „prezentację” określa prawo żywnościowe[31]. Nie da się zatem precyzyjnie odpowiedzieć na pytanie, czy sporne FSMP spełniały kryterium definicji „produktów leczniczych wedle sposobu prezentacji”. Taka interpretacja nie może bowiem bazować na skojarzeniach[32]. Bezrefleksyjne rozszerzanie granic tego kryterium prowadzi natomiast do nieproporcjonalnych ograniczeń w swobodzie przepływu towarów.

W art. 4–8 rozporządzenia delegowanego 2016/128 ustanowiono wymogi dotyczące informacji na temat FSMP. W szczególności zgodnie z art. 5 ust. 2 lit. g dodatkowe obowiązkowe dane szczegółowe w odniesieniu do FSMP są następujące: opis właściwości lub cech, które czynią produkt użytecznym w związku z daną chorobą, zaburzeniem lub schorzeniem, w przypadku których w postępowaniu dietetycznym przewiduje się zastosowanie produktu. Z orzeczenia wynika, że zawarte w spornych produktach składniki (d-mannoza i żurawina) zapobiegają przywieraniu bakterii do błony śluzowej dróg moczowych, w związku z czym ich spożywanie jest zalecane w przypadku zakażenia dróg moczowych. Czy powyższe nie wpisuje się w opis, o którym mowa w lit. g?[33] Jako przykład schorzenia pacjentów, dla których przeznaczona jest FSMP, wskazuje się

---

[27] Zob. M. Łata, *„Środek spożywczy”*..., s. 74–75; M. Łata, *Produkt z pogranicza vs środek spożywczy. Zagadnienia klasyfikacyjne*, (w:) D. Łobos-Kotowska, P. Gała (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego [II]*, Katowice 2022.

[28] Wyrok TSUE z dnia 15 listopada 2007 r., *Komisja przeciwko RFN*, C-319/05, EU:C:2007:678, pkt 43.

[29] *Ibidem*, pkt 46.

[30] Zob. K. Kumala, M. Pieklak, R. Stankiewicz, *2. Produkt leczniczy – rozumienie pojęcia*, (w:) *Instytucje*..., https://sip-1lex-1pl-15d274smm0315.han.bg.us.edu.pl/#/monograph/369388792/304242 (dostęp: 1.05.2024 r.).

[31] Zob. M. Łata, *„Środek spożywczy”*..., s. 75–76; M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2017, s. 210; A. Szymecka-Wesołowska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie. Prezentacja. Reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa 2018, s. 145–146.

[32] A. Klein, *Nahrungsergänzung oder Arzneimittel?*, „Neue Juristische Wochenschrift” 1998, z. 12, s. 793.

[33] Zob. zawiadomienie Komisji w sprawie klasyfikacji żywności specjalnego przeznaczenia medycznego (2017/C 401/01) (Dz.Urz. UE C z 2017 r. nr 401, s. 1), pkt 55.

m.in. niezdolność do wydalania niektórych składników odżywczych lub ich metabolitów, wynikającą z chorób układu moczowego[34]. Trybunał jednak nie wyjaśnił w wyroku, jakie *stricte* produkty miały przeznaczenie ponad wyrwane z kontekstu sporne sformułowanie.

Po drugie, Trybunał przemilczał fakt, że w jego własnym orzecznictwie dostrzegalna jest ewolucja stanowiska w kwestii wykładni kryterium prezentacji produktu leczniczego[35]. W sprawach połączonych z dnia 10 lipca 2014 r. przeciwko Markusowi D. oraz G.[36] TSUE podniósł bowiem, że obydwa zakresy definicji produktu leczniczego należy odczytywać we wzajemnym powiązaniu i nie mogą one podlegać sprzecznemu rozumieniu względem siebie. Jak stwierdził Rzecznik Generalny Yves Bot w swojej opinii do sprawy – „treść art. 1 pkt 2 lit. a dyrektywy 2001/83 stanowi w sposób wyraźny, że substancja lub połączenie substancji mogą wchodzić w zakres definicji produktu leczniczego – ze względu na sposób prezentacji – tylko wtedy, gdy posiadają one «zdolność leczenia lub profilaktyki chorób u ludzi»"[37]. W ocenie Rzecznika L.A. Geelhoeda zbyt szeroka wykładnia i stosowanie pojęcia produktu leczniczego przedstawia trzy niedogodności. Jedną z nich jest utrata racji bytu przez szczególne regulacje wspólnotowe dotyczące pewnych kategorii żywności – jak np. *novel food* czy suplementów diety[38]. Nie można zatem uznać za produkt leczniczy produktu, który – zgodnie z obiektywnymi kryteriami – nim nie jest[39].

Po trzecie, żaden z aktów prawa żywnościowego nie wyjaśnia, co należy *stricte* rozumieć pod pojęciem „właściwości zapobiegania chorobom lub leczenia chorób ludzi bądź też odwoływania się do takich właściwości" (tzw. oświadczenia medyczne). Regulacje prawne z zakresu bezpieczeństwa i higieny żywności zasadniczo milczą w przedmiocie właściwości leczniczych żywności. Artykuł 7 ust. 3 w związku z ust. 4 rozporządzenia 1169/2011 wprowadza natomiast zakaz stosowania w opisie, prezentacji oraz reklamie środków spożywczych, poza oznaczonymi wyjątkami, oświadczeń medycznych. W doktrynie wskazuje się, że regulacja ta ma na celu zapobieganie stosowania żywności w celach samoleczniczych[40]. Nie zmienia to faktu,

[34] *Ibidem*, pkt 55.

[35] Zob. M. Łata, *„Środek spożywczy"*..., s. 82 i n.

[36] Wyrok TSUE z dnia 10 lipca 2014 r., *postępowania karne p. Markusowi D.*, C-358/13, oraz G., C-181/14, EU:C:2014:2060, pkt 29.

[37] Opinia Rzecznika Generalnego Yves'a Bota z dnia 12 czerwca 2014 r. do spraw połączonych C-358/13 oraz C-181/14, EU:C:2014:1927, pkt 37.

[38] Opinia Rzecznika Generalnego L.A. Geelhoeda z dnia 3 lutego 2005 r. do spraw połączonych C-211/03, C-299/03, C-316/03, C-317/03, C-318/03 i Orthica, EU:C:2005:78, pkt 35.

[39] *Ibidem*, pkt 54.

[40] M. Hagenmeyer, *Food Information Regulation*, Berlin 2012, s. 85.

że żywność może wykazywać pewne cechy funkcjonalne, prozdrowotne, a nawet zbliżone do leczniczych[41]. Zwłaszcza, że dyrektywa 2001/83/WE nie określa precyzyjnie, co rozumie pod pojęciem takich właściwości. W przedmiotowej sprawie jako naturalny bioaktywny monosacharyd, d-mannoza jest popularnym odżywczym i korzystnym dla zdrowia suplementem diety na całym świecie[42]. Spełnia ona funkcje fizjologiczne. W produktach leczniczych jest stosowana jako niedrogi materiał wyjściowy do syntezy środków immunostymulujących, przeciwnowotworowych itp.[43] Żurawina (*Vaccinium sect. Oxycoccus*) natomiast to środek spożywczy, którego codzienna suplementacja chroni organizm przed szkodliwym działaniem bakterii, w szczególności odpowiedzialnych za wywoływanie infekcji układu moczowego[44]. Obydwa składniki spornych produktów, w sensie funkcjonalnym, nie wydają się zatem wykazywać innych cech niż preparat na bazie czosnku. Tym samym kwalifikowanie tych produktów jako produktów leczniczych jedynie ze względu na ich funkcje terapeutyczne jest absurdalne. Zasadne w tym kontekście wydaje się zresztą pytanie, czy składniki te mieszczą się w definicji „substancji czynnej" z art. 1 pkt 3a dyrektywy 2001/83/WE?[45] Trybunał nigdy nie prowadził rozważań w tym kierunku.

Wykładnia pojęć „dietetycznego odżywiania [potrzeb żywieniowych]" oraz „jedynie przez zmianę normalnej diety"

W ocenie TSUE, art. 2 ust. 2 lit. g rozporządzenia 609/2013 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „potrzeb żywieniowych" obejmuje spowodowane chorobą, zaburzeniem lub schorzeniem potrzeby, których zaspokojenie przez pacjenta jest niezbędne pod względem żywieniowym. Różnorodność „potrzeb żywieniowych", którym musi sprostać FSMP, decyduje zatem o tym, że kwalifikacja danego produktu jako FSMP nie może być uzależniona od spełnienia warunku, aby zaspokojenie „potrzeb żywieniowych" (działanie produktu) musiało następować w trakcie lub w wyniku trawienia.

Wyjaśniając termin „jedynie przez zmianę normalnej diety", TSUE wskazał, że FSMP jest przeznaczona dla pacjentów, których stan zdrowia warunkuje inne szczególne wymogi żywieniowe, jakich nie można spełnić

[41] Zob. np. A. Gryszczyńska, *Żurawina amerykańska (Vaccinium macrocarpon) – lek na problemy urologiczne*, „Przegląd Urologiczny" 2010, nr 63.

[42] X. Hu, Y. Shi, P. Zhang, M. Miao, T. Zhang, B. Jiang, *D-Mannose: Properties, Production, and Applications: An Overview*, „Comprehensive Reviews in Food Science and Food Safety" 2016, vol. 15, s. 773.

[43] *Ibidem*, s. 781.

[44] A. Gryszczyńska, *Żurawina...*, s. 39.

[45] Zob. M. Krekora, *Rozdział 2. Definicje*, (w:) M. Krekora, M. Świerczyński, E. Traple (red.), *Prawo farmaceutyczne*, Warszawa 2020.

„jedynie przez zmianę normalnej diety" (art. 2 ust. 2 lit. g rozporządzenia 609/2013). Wynika to z faktu, że owe wymogi nie mogą zostać zaspokojone wyłącznie w drodze spożywania „zwykłych" środków spożywczych. Wyrażenie „jedynie przez zmianę normalnej diety" należy tym samym interpretować nie tylko jako sytuacje, w których zmiana diety jest niemożliwa lub niebezpieczna dla pacjenta, ale również jako sytuacje, kiedy zaspokojenie potrzeb żywieniowych przez spożywanie „zwykłych" środków spożywczych jest „znacznie utrudni[one]".

* * *

Zasadniczo należy zgodzić się z wykładnią pojęcia „dietetycznego odżywiania [potrzeb żywieniowych]" autorstwa Trybunału. Przede wszystkim art. 2 ust. 2 lit. g rozporządzenia 609/2013 definiuje FSMP jako „żywność". Interpretacja art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności[46] (definicja żywności)[47] pozwala natomiast postawić wniosek, że – poza precyzyjnie oznaczonymi wyjątkami – pojęcie środka spożywczego interpretuje się w sposób rozszerzający[48]. Tym samym, abstrahując całkowicie od wartości odżywczej produktu oraz przeznaczenia do odżywiania[49], uznając jakąś substancję za żywność, należy każdorazowo uwzględniać choćby potencjalną możliwość jej doustnego przyjęcia (*oral consumption*)[50]. Z tej definicji można również wywnioskować, że żywność musi być spożywana, co oznacza, że powinno się ją dostarczać i przetwarzać przez przewód pokarmowy. W związku z tym żywienie pozajelitowe (zwykle podawane dożylnie, przez co omija układ trawienny), nie znajdzie

[46] Dz.Urz. UE L z 2002 r. nr 31, s. 1, ze zm.

[47] Zob. np. K. Leśkiewicz, *Legal aspects of the food concept*, (w:) R. Budzinowski, I. Härtel (red.), *Food security, food safety, food quality: Current developments and challenges in European Union law*, Baden-Baden 2016, s. 59–70; K. Leśkiewicz, *The legal concept of unsafe (dangerous) food*, „Studia Iuridica" 2023, nr 95, s. 268–271; K. Leśkiewicz, *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2022, Legalis/el., komentarz do art. 3, pkt 1–2; M. Korzycka, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 175–178; P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, s. 78–81.

[48] P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 111.

[49] Zob. K. Leśkiewicz, *Wokół prawnego pojęcia żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2015, nr 1, s. 183.

[50] A. Germanò, E. Rook Basile, *Definitions of European Food Law*, (w:) L. Costato, F. Albisinni (red.), *European Food Law*, Milano 2012, s. 93–94.

się w tej definicji, w przeciwieństwie do żywienia dojelitowego[51]. Warto przy tym zwrócić uwagę na większą precyzję w odniesieniu do FSMP na gruncie prawa amerykańskiego[52].

Co jest jednak istotne, TSUE, interpretując pojęcie „dietetycznego odżywiania", pominął, że zrozumienie koncepcji „dietetycznego odżywiania" ma kluczowe znaczenie dla właściwej klasyfikacji danego produktu jako FSMP[53]. W tym kontekście pojawia się problem wykładni drugiego pojęcia, tj. „jedynie przez zmianę normalnej diety". Tej części wywodu Trybunału także nie można ocenić pozytywnie. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że pojęcie „normalnej diety"[54] nie zostało w żaden sposób zdefiniowane, podobnie jak pojęcie „zwykłych" środków spożywczych. Trybunał prowadzi zatem wykładnię *ignotum per ignotius*. Co ciekawe, motyw 3 preambuły do dyrektywy 2002/46/WE wskazuje, że choć „odpowiednia i zróżnicowana dieta mogłaby w normalnych warunkach dostarczać wszystkich substancji odżywczych niezbędnych dla prawidłowego rozwoju i zachowania zdrowego stylu życia (...). Sondaże pokazują jednak, że takie idealne warunki nie są spełniane w odniesieniu do wszystkich substancji odżywczych i w stosunku do wszystkich grup ludności na całym obszarze Wspólnoty"[55].

Zdaniem Komisji, przy ocenie możliwości modyfikacji normalnej diety należy wziąć pod uwagę wszystkie możliwe sposoby zarządzania dietą pacjenta za pomocą środków spożywczych innych niż FSMP, w tym suplementów diety i wzbogaconej żywności[56]. Jest to zgodne z wcześniejszymi interpretacjami EFSA, w których stwierdzono, że „modyfikacja normalnej diety (...) powinna być uważana za każde dostosowanie diety poprzez spożywanie żywności innej niż FSMP i może obejmować stosowanie suplementów diety lub wzbogaconej żywności"[57]. Komisja podkreśla jednak, że ewentualna

[51] *New Legal Framework for Food for Special Medical Purposes – Implications on Demarcation and Regulatory Requirements at the European Level and in Germany*, Bonn 2018, s. 23.

[52] Zob. H. Ullah, A. Khan, M. Daglia, *The focus on foods for special medical purposes and food supplements in age-related disorders*, „Food Frontiers" 2022, nr 3, s. 353–357.

[53] Zawiadomienie Komisji..., pkt 53.

[54] W piśmiennictwie wskazuje się, że standard „normalnej diety" to pochodna norm żywienia, czyli wypracowanych w naukach medycznych norm określających ilość energii oraz niezbędnych składników odżywczych stanowiących dzienne zapotrzebowanie jednej osoby, uwzględniających specyficzne dla różnych grup ludności różnice w zapotrzebowaniu organizmu zależne od wieku, płci, stanu fizjologicznego i aktywności fizycznej, a także warunków bytowania i trybu życia (zob. M. Ożóg, *System handlu produktem leczniczym i produktami pokrewnymi. Problematyka prawna*, Warszawa 2010, s. 75); por. M. Hagenmeyer, *Mad about the Food Supplements*, „European Food and Feed Law Review" 2006, nr 1, s. 26 i n.

[55] M. Hagenmeyer, *Mad...*, s. 26.

[56] Zawiadomienie Komisji..., pkt 60 i n.

[57] *Scientific and technical guidance on foods for special medical purposes in the context of Article 3 of Regulation (EU) No 609/2013*, EFSA NDA Panel (EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies), „EFSA Journal" 2015, nr 13(11), s. 7.

modyfikacja normalnej diety powinna być również realistyczna i praktyczna. Sformułowanie „nie można osiągnąć wyłącznie poprzez modyfikację normalnej diety" należy zatem „interpretować restrykcyjnie, ale nie w zakresie absolutnej niemożliwości"[58]. Przykładowo, BVL/BfArM ilustrują cukrzycę typu 1 lub hiperlipidemię jako przykłady chorób, które w świetle aktualnych dowodów naukowych mogą być wystarczająco leczone wyłącznie przez modyfikację normalnej diety. W związku z tym pacjenci cierpiący na te choroby nie są zależni od FSMP, a zatem produkty skierowane do nich nie mogą być prawidłowo sklasyfikowane jako FSMP. Podobnie produkty przeznaczone dla pacjentów z cukrzycą również znalazły się na czarnej liście Komisji[59].

Wykładnia pojęcia „składnik odżywczy"

Podejmując się wykładni pojęcia „składnik odżywczy" w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. g rozporządzenia 609/2013, TSUE podkreślił, że termin taki nie występuje we francuskiej wersji językowej wskazanego przepisu[60]. Rozporządzenie 609/2013 i rozporządzenie delegowane 2016/128 należy zatem rozpatrywać w świetle innych aktów prawnych mających zastosowanie do środków spożywczych. Takim aktem prawnym jest rozporządzenie 1169/2011, z którym co do zasady FSMP powinna być zgodna w zakresie podawania informacji na temat środków spożywczych. Rozporządzenie 1169/2011 zawiera definicję składnika odżywczego i to do niej należy odwoływać się w ramach rozporządzenia 609/2013 i rozporządzenia delegowanego 2016/128. Definicja składnika odżywczego, w ocenie Trybunału, „która opiera się na charakterze substancji, a nie na metabolizowaniu i działaniu substancji (...) jest, wbrew interpretacji zaproponowanej przez spółkę *Kwizda Pharma*, spójna ze szczególną funkcją odżywczą żywności specjalnego przeznaczenia medycznego".

* * *

Odwołanie do przepisów rozporządzenia 1169/2011 należy uznać za trafne, podobnie jak przytoczoną w tym zakresie argumentację. Niezrozumiały jest natomiast wywód Trybunału, że pojęcie składnika odżywczego jest spójne ze szczególną funkcją odżywczą FSMP. Na czym ta spójność miałaby

[58] Zawiadomienie Komisji..., pkt 69.

[59] *New Legal...*, s. 37.

[60] Sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych (wyrok TSUE z dnia 15 kwietnia 2021 r., *The North of England P & I Association*, C-786/19, EU:C:2021:276, pkt 54).

polegać? Zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia delegowanego 2016/128 żywność specjalnego przeznaczenia medycznego jest sklasyfikowana w trzech kategoriach. Ostatnia z nich definiuje ją jako żywność niekompletną pod względem odżywczym o standardowym składzie lub składzie dostosowanym pod względem odżywczym do określonej choroby, zaburzenia lub schorzenia, która nie może być stosowana jako wyłączne źródło pożywienia[61]. Termin „o specjalnym składzie" odnosi się przy tym do etapu teoretycznego opracowywania produktu poprzedzającego samo wytwarzanie i dotyczy wyboru konkretnych składników podczas sporządzania receptury produktu w taki sposób, aby stał się on odpowiedni do celów dietetycznego odżywiania dla określonej grupy pacjentów (np. przez określenie odpowiedniej wartości energetycznej i zawartości składników odżywczych w przypadku pacjentów cierpiących na niewydolność nerek)[62].

Wymóg „stosowany [tylko] pod nadzorem lekarza"

W ocenie Trybunału, o ile z samego brzmienia art. 2 ust. 2 lit. g rozporządzenia 609/2013 wynika, że FSMP może być stosowana „[tylko] pod nadzorem lekarza", o tyle nie można z tego wywodzić, iż jest to warunek konieczny do zakwalifikowania danego produktu jako FSMP. Spełnienie takiej przesłanki zależałoby bowiem w istocie od okoliczności przypadkowych, niezależnych od producenta i urzeczywistniających się po dokonaniu takiej kwalifikacji przez wykorzystanie danego produktu. Wymóg ten stanowi jeden z parametrów, które właściwe organy krajowe powinny wziąć pod uwagę po wprowadzeniu danego produktu do obrotu jako FSMP.

* * *

Wypada zgodzić się z twierdzeniem, że zalecenie pracownika służby zdrowia nie może stanowić elementu rozstrzygającego o klasyfikacji danego produktu jako FSMP. Jakkolwiek, tylko kumulatywna analiza wszystkich elementów definicji FSMP w zakresie konkretnego produktu może rozstrzygnąć o tym, czy dany produkt należy sklasyfikować jako żywność specjalnego przeznaczenia medycznego. Trzeba bowiem mieć na względzie art. 4 ust. 1 rozporządzenia 609/2013, zgodnie z którym: „żywność, o której mowa w art. 1 ust. 1, może być wprowadzana na rynek wyłącznie w przypadku, gdy jest ona zgodna z niniejszym rozporządzeniem".

[61] Zgodnie z art. 2 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia 2016/128, „żywność, o której mowa w (...) lit. a) i b), może być również stosowana do częściowego zastąpienia lub uzupełnienia diety pacjenta".

[62] Zawiadomienie Komisji..., pkt 46.

Kryteria rozróżnienia FSMP od „suplementu żywnościowego"

Na wstępie Trybunał zaznaczył, że nie jest wykluczona zbieżność w zastosowaniu dwóch powyższych rodzajów produktów. Oba pojęcia i wynikające z nich kwalifikacje prawne wykluczają się wzajemnie, co oznacza, że nie można ich utożsamiać. Suplementy diety (uzupełniając normalną dietę), tak jak FSMP (zastępując normalną dietę), mogą zaspokajać określone potrzeby żywieniowe. Jednak FSMP wyróżnia się ze względu na cele medyczne, do których może być przeznaczona. Kwalifikacja danego produktu jako „żywności specjalnego przeznaczenia medycznego" jest uzależniona od stwierdzenia, że takie potrzeby żywieniowe nie mogą zostać zaspokojone przez zmianę normalnej diety, podczas gdy suplementy diety uzupełniają normalną dietę, a więc stanowią jej integralną część.

* * *

Z powyższą konstatacją Trybunału można się zgodzić tylko częściowo. W praktyce bowiem obie kategorie produktów są do siebie bardzo zbliżone, zarówno pod względem postaci dawkowania (tj. kapsułki, tabletki), jak i specyficznego charakteru. Istotnym kryterium wynikającym *expressis verbis* z definicji FSMP jest grupa docelowa, dla której jest ona przeznaczona, tj. dla pacjentów. *A contrario* wywieść z tego można, że FSMP nie jest odpowiednia dla zdrowej części populacji. Z racji, że FSMP adresuje się dla pacjentów, powinna być ona również stosowana pod nadzorem lekarza. I to ten kwalifikator ma główne znaczenie dla odróżnienia FSMP od suplementów diety.

Zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie 2002/46/WE celem suplementów diety jest uzupełnianie normalnej diety[63]. Kilka lat temu nadal dywagowano nad tym, czy suplementy diety powinny być uznane za część normalnej diety przez prawodawcę Unii Europejskiej, czy nie[64]. Obecnie, w kontekście FSMP i kryterium modyfikacji normalnej diety, Komisja wyjaśniła, że suplementy diety przez uzupełnienie normalnej diety stają się jej częścią[65]. W przeciwieństwie do tego, FSMP nie jest składową normalnej diety, ale żywnością przeznaczoną wyłącznie do specjalnej diety określonych pacjentów. Suplementy diety są przeznaczone przede wszystkim dla „zdrowej" części populacji[66]. Nie istnieje w stosunku do nich również wymóg regulacyjny, wska-

[63] Zob. M. Łata, *W kwestii prawnego pojęcia suplementów diety*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2022, nr 2.

[64] A.K. Herrmann, *Rechtliche Problemstellungen bei ergänzenden bilanzierten Diäten in arzneitypischer Darreichungsform*, Dissertation, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2008, s. 112–118.

[65] Zawiadomienie Komisji..., pkt 65.

[66] *New Legal...*, s. 30.

zujący na jakikolwiek konkretny cel czy przeznaczenie dla określonej grupy ludzi. Zasadniczo nie ma bowiem znaczenia, czy konsumenci mają określone potrzeby lub czy suplement diety przynosi im jakiekolwiek korzyści[67].

Problematyczny jest jednak termin „pacjent", który stanowi jeden z wyznaczników odróżniających FSMP od suplementów diety (lub innych środków spożywczych), a nie jest precyzyjnie zdefiniowany w przepisach. W efekcie funkcjonują różne opinie na temat tego, jaki rodzaj lub stopień choroby, zaburzenia lub stanu zdrowia kwalifikuje osoby cierpiące na nie jako odpowiednie grupy pacjentów w kontekście zalecenia FSMP. Czy pacjent, przykładowo w myśl polskich przepisów, powinien oznaczać osobę zwracającą się o udzielenie świadczeń zdrowotnych lub korzystającą ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych lub osobę wykonującą zawód medyczny?[68] Taka interpretacja łączy go z wymogiem pozostawania pod nadzorem lekarza.

4. Podsumowanie

Analiza orzeczenia Trybunału skłania do wniosku, że konieczna jest głębsza refleksja nad pograniczem przepisów prawa farmaceutycznego i żywnościowego. Mimo że od sprawy *van Bennekom* minęło ponadto 40 lat, kryteria klasyfikacji produktów funkcjonujących na granicach wyżej wymienionych systemów prawnych cały czas budzą wątpliwości. Jest to nieracjonalna sytuacja. Co gorsza, logika wnioskowania Trybunału nie wydaje się właściwa.

Cały czas niewyjaśniony pozostaje problem „produktów w sposób jasny objętych zakresem definicji pojęcia innych kategorii produktów" i tego, czy – w razie spełnienia niejasnej definicji „produktu leczniczego" – powinny być one klasyfikowane jako leki. W analizowanym orzeczeniu Trybunał kolejny raz wyraził w tym przedmiocie zdanie twierdzące. Jest to postawa pozbawiona logiki, ponieważ prowadzi do sytuacji, w których „zwykłe" środki spożywcze powinno się poddawać pod reżim farmaceutyczny. Bezrefleksyjność tego stanowiska ilustruje przywołana sprawa czosnku. Aby rozwiązać powyższy problem konieczne są (1) zmiany w prawie, oparte na modyfikacji niejasnej części definicji produktu leczniczego przez usunięcie z niej kryterium prezentacji lub (2) poprowadzenie racjonalnej wykładni tego pojęcia przez TSUE. Pewny zalążek takiego działania stanowiła sprawa przeciwko Markusowi D. (C-358/13) oraz G. (C-181/14).

[67] *Ibidem*.

[68] Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 581).

W dalszej kolejności, Trybunał nigdy nie podjął próby doprecyzowania granic oświadczeń medycznych w odniesieniu do środków spożywczych. Jest to kluczowe przez wzgląd choćby na fakt, że (1) żywność wykazuje pewne cechy funkcjonalne, prozdrowotne, a nawet zbliżone do leczniczych, (2) efekt fizjologiczny stanowi element definicji suplementu żywnościowego. Brakuje także definicji (lub wykładni) pojęć takich, jak: normalna dieta, zwykłe środki spożywcze, pacjenci. Czy pacjent na gruncie prawa żywnościowego ma takie samo znaczenie jak w prawie farmaceutycznym? Być może taka interpretacja jest uzasadniona w świetle definicji FSMP.

Bibliografia

Biadun D.B., *Rola sądów w kwalifikacji produktów jako produktów leczniczych*, (w:) K. Mełgieś, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Produkt leczniczy – aktualne problemy prawne*, Warszawa 2013

Bojarowicz H., Dźwigulska P., *Suplementy diety. Część I. Suplementy diety a leki – porównanie wymagań prawnych*, „Hygeia Public Health" 2012, nr 4

Germanò A., Rook Basile E., *Definitions of European Food Law*, (w:) L. Costato, F. Albisinni (red.), *European Food Law*, Milano 2012

Gryszczyńska A., *Żurawina amerykańska (Vaccinium macrocarpon) – lek na problemy urologiczne*, „Przegląd Urologiczny" 2010, nr 63

Hagenmeyer M., *Food Information Regulation*, Berlin 2012

Hagenmeyer M., *Mad about the Food Supplements*, „European Food and Feed Law Review" 2006, nr 1

Herrmann A.K., *Rechtliche Problemstellungen bei ergänzenden bilanzierten Diäten in arzneitypischer Darreichungsform*, Dissertation, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2008

Hu X., Shi Y., Zhang P., Miao M., Zhang T., Jiang B., *D-Mannose: Properties*, *Production*, *and Applications: An Overview*, „Comprehensive Reviews in Food Science and Food Safety" 2016, vol. 15

Jagdale Y.D., Mahale S.V., Zohra B., Nayik G.A., Dar A.H., Khan K.A., Abdi G., Karabagias I.K., *Nutritional Profile and Potential Health Benefits of Super Foods: A Review*, „Sustainability" 2021, nr 13(9240)

Klein A., *Nahrungsergänzung oder Arzneimittel?*, „Neue Juristische Wochenschrift" 1998, z. 12

Köhler H., *Die Abkehr vom Anscheinsarzneimittel – Neue Ansätze zur Abgrenzung von Arzneimittel und Lebensmittel*, „Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht" 1999, z. 5

Korzycka M., Wojciechowski P., *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017

Krekora M., Świerczyński M., Traple E. (red.), *Prawo farmaceutyczne*, Warszawa 2020

Kumala K., Pieklak M., Stankiewicz R., *2. Produkt leczniczy – rozumienie pojęcia*, (w:) R. Stankiewicz (red.), *Instytucje rynku farmaceutycznego*, Warszawa 2016

Kumala K., Pieklak M., Stankiewicz R., *2.1.2. Rola orzecznictwa w kształtowaniu pojęcia*, (w:) R. Stankiewicz (red.), *Instytucje rynku farmaceutycznego*, Warszawa 2016

Leśkiewicz K., *Legal aspects of the food concept*, (w:) R. Budzinowski, I. Härtel (red.), *Food security*, *food safety*, *food quality: Current developments and challenges in European Union law*, Baden-Baden 2016

Leśkiewicz K., *The Food Production in Circular Economy – Selected Legal Aspects*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, vol. 26, nr 1

Leśkiewicz K., *The legal concept of unsafe (dangerous) food*, „Studia Iuridica" 2023, nr 95
Leśkiewicz K., *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2022, Legalis/el.
Leśkiewicz K., *Wokół prawnego pojęcia żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2015, nr 1(16)
Łata M., *„Środek spożywczy" czy „produkt leczniczy"? Wybrane problemy na styku dwóch reżimów prawnych*, „Przegląd Prawa Medycznego" 2023, vol. 5, nr 1/2
Łata M., *Produkt z pogranicza vs środek spożywczy. Zagadnienia klasyfikacyjne*, (w:) D. Łobos-Kotowska, P. Gała (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego [II]*, Katowice 2022
Łata M., *W kwestii prawnego pojęcia suplementów diety*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2022, nr 2
New Legal Framework for Food for Special Medical Purposes – Implications on Demarcation and Regulatory Requirements at the European Level and in Germany, Bonn 2018
Ożóg M., *System handlu produktem leczniczym i produktami pokrewnymi. Problematyka prawna*, Warszawa 2010
Scientific and technical guidance on foods for special medical purposes in the context of Article 3 of Regulation (EU) No 609/2013, EFSA NDA Panel (EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies), „EFSA Journal" 2015, nr 13(11)
Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie. Prezentacja. Reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa 2018
Świerczyński M., *Dział IV. Produkt leczniczy*, (w:) J. Haberko (red.), *Prawo farmaceutyczne. System prawa medycznego*, t. 4, Warszawa 2019
Taczanowski M., *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2017
Ullah H., Khan A., Daglia M., *The focus on foods for special medical purposes and food supplements in age-related disorders*, „Food Frontiers" 2022, nr 3
Wojciechowski P., *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016
Wojciechowski P., *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008
Worth Estes J., *The Medical Properties of Food in the Eighteenth Century*, „Journal of the History of Medicine and Allied Sciences" 1996, vol. 51, nr 2
Zawiadomienie Komisji w sprawie klasyfikacji żywności specjalnego przeznaczenia medycznego (2017/C 401/01) (Dz.Urz. UE C z 2017 r. nr 401, s. 1)

Food for Special Medical Purposes, Dietary Supplement and Drug. Gloss on the CJEU's Judgment of March 2, 2023 in the Case of Kwizda Pharma GmbH vs Landeshauptmann von Wien (C-760/21)

Abstract

The gloss is partly approving in nature. In its March 2, 2023 judgment in Case C-760/21 Kwizda Pharma GmbH v. Landeshauptmann von Wien, the Court of Justice of the European Union addressed for the first time the distinction between foodstuffs for special medical purposes, medicinal products and dietary supplements. In the view of the national administration, the products at issue were not foodstuffs, since the ingredients that produce the claimed effect do not achieve their effect through their ingestion into the gastrointestinal tract, but as a result of their effect on the excretory function of the kidneys. The Court's interpretation of the concepts and the various elements of their definitions once again does not add much to the problem of classifying borderline products. The Court did not address problematic issues in the law, and even retreated from a relatively progressive position that could have served to modify

the imprecise part of the definition of "medicinal product." The CJEU thus proved that the system of food and drug product law is so inconsistent that legislative changes are needed in it. The purpose of this gloss is to suggest the direction in which these changes should go.

Keywords: FSMP, food for special medical purposes, food supplement, medicinal product, classification

Słowa kluczowe: FSMP, żywność specjalnego przeznaczenia medycznego, suplement żywnościowy, produkt leczniczy, klasyfikacja

Publikacja stanowi nowoczesne ujęcie wielowymiarowej gałęzi prawa, jaką jest prawo rolne. Autorzy omówili zagadnienia z zakresu innowacyjnych technologii, regulacji wspierających zrównoważone gospodarowanie zasobami oraz najważniejszych wyzwań prawnych stojących przed sektorem rolnym. W tym interdyscyplinarnym opracowaniu perspektywa prawnicza łączy się z ujęciem technologicznym i środowiskowym. Tom adresowany jest zarówno do prawników, jak i do praktyków zajmujących się m.in. prawem rolnym, prawem ochrony środowiska, prawem energetycznym oraz polityką publiczną.

Dr hab. Adam Niewiadomski, prof. ucz. jest prawnikiem i politologiem. Specjalizuje się w prawie rolnym, administracyjnym i gospodarce nieruchomościami. Od 2007 roku pracuje na Uniwersytecie Warszawskim jako wykładowca akademicki. Kierował grantami NCN. Radca prawny, współtwórca zmian legislacyjnych, aktywny w krajowych i międzynarodowych stowarzyszeniach naukowych.

Mgr Iga Karasińska jest prawniczką i socjolożką, studia ukończyła w ramach Kolegium MISH na Uniwersytecie Warszawskim. Absolwentka Szkoły Prawa Brytyjskiego. Autorka publikacji naukowych, prelegentka na krajowych i międzynarodowych konferencjach. Jes stypendystką Future Leaders Exchange Program i Yale Young Global Scholars Program.



www.wuw.pl