

Dostosowanie polskiego prawa rolnego i żywnościowego do standardów prawnych Unii Europejskiej

Paweł Czechowski, prof. dr hab.
Wydział Prawa UW

Dostosowania polskiego prawa rolnego do prawa Unii Europejskiej rozpoczęto stosunkowo niedawno, a jego rozwój datuje się na przełom lat 1999/2000¹. Znaczną część minionego dziesięciolecia w sferze problematyki prawa rolnego i żywnościowego organizacje rządowe i pozarządowe poświęciły na zbadanie założeń Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Działania te dotyczyły wypracowania stanowiska do przyszłych negocjacji o członkostwo z Unią Europejską.

Polski prawodawca stoi przed szeregiem wyzwań dotyczących podjęcia normatywnych rozwiązań do poprawy struktury rolnej, przede wszystkim koncentracji gospodarstw rolnych oraz ukształtowania odpowiedniego docelowego dla polskich warunków modelu gospodarstwa rolnego.

Odrębny problem stanowi wspomaganie kooperacji produkcyjnej w rolnictwie, kontraktacji produkcyjnej, organizacji skupu, giełd lokalnych itp. Niedorozwój infrastruktury obszarów wiejskich (sieć drogowa, drogi technologiczne, zaopatrzenie wsi w energię elektryczną, gaz i wodę) to problem związany z likwidacją opóźnień cywilizacyjnych.

Kolejne wyzwanie dotyczy przyjęcia rozwiązań prawno-ekonomicznych w odniesieniu do struktury modernizacji produkcji rolnej oraz przetwórstwa rolno-spożywczego. Konieczność zapewnienia właściwego zrównoważonego wzrostu regionalnego obszarów wiejskich związana jest nie tylko ze sferą inwestycji w sektorze rolnym, lecz również z jej restrukturyzacją oraz poszukiwaniem alternatywnych źródeł zatrudnienia dla ludności rolniczej.

Z problemem tym związane jest wspieranie doradztwa zawodowego, w tym przyuczenia rolników do zawodów nierolniczych głównie na obszarach o de-
gresywnym wzroście.

¹ Niniejsze opracowanie stanowi syntezę opracowania monograficznego pióra autora pt. *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.

Bez przyjęcia zbliżonej do kryteriów unijnych polityki strukturalnej trudno będzie pozyskać unijne środki do realizacji przebudowy polskiej infrastruktury rolnej.

W polskim *Stanowisku negocjacyjnym* wyraźnie zaznacza się przewaga problematyki rynkowej. Słabo zarysowana jest problematyka strukturalna, pomimo że rozwój oraz ewolucja WPR wyraźnie wskazuje, że Wspólnoty dają pierwszeństwo problematyce strukturalnej nad rynkową.

Autorzy *Stanowiska negocjacyjnego* jedynie w części dostrzegli problem tendencji obowiązujących w Unii Europejskiej w tym zakresie. Stan ten powoduje znaczne trudności w zamknięciu negocjacji w tym obszarze.

Stanowisko negocjacyjne jako zbiór poszczególnych problemów z natury jest niejednorodne.

Wątpliwość budzi pojawienie się w *Stanowisku* sformułowania, iż Polska nie wystąpi o okresy przejściowe w zakresie problematyki importowo-eksportowej, pomimo iż w tekście *Stanowiska* wyraźnie akceptuje się tę problematykę.

Z treści sformułowań zapisanych w *Stanowisku* sprostanie wymogom standardów wspólnotowych nie będzie łatwe do zrealizowania. Tym samym albo okresy przejściowe będą musiały stać się faktem w ramach polskiego członkostwa, lub też członkostwo nastąpi w momencie uporania się z szeregiem problemów związanych z zachowaniem standardów prawa europejskiego.

Skutkować to może utrzymaniem granicy celnej w początkowym okresie naszego członkostwa w Unii Europejskiej.

Przygotowanie merytorycznej dokumentacji negocjacyjnej przez polską stronę należy uznać za prawidłowe. W dokumentacji tej, jak zaakceptowano to powyżej, wyraźnie dominuje nurt rynkowy nad strukturalnym. *Stanowisko negocjacyjne* w obszarze „Rolnictwo” w sposób fragmentaryczny prezentuje jednak problematykę strukturalną polskiego rolnictwa.

Zaprezentowane przez Polskę *Stanowisko negocjacyjne* akcentuje konieczność obrony interesów polskich rolników w takich sferach m.in. jak: płatności bezpośrednie czy nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców.

Z drugiej strony *Stanowisko negocjacyjne* nie uwzględnia problematyki polepszenia struktury agrarnej, infrastruktury rolnictwa w takim zakresie jak wynika to z dokumentów oficjalnych Unii Europejskiej takich jak: Raport Komisji z 1995 r. (tzw. Raport Fischlera i Agenda 2000).

Przyjęty w *Stanowisku negocjacyjnym* punkt widzenia rzutuje również na kierunki rozwoju ustawodawstwa rolnego i żywnościowego.

Potwierdza to przygotowana przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów RP ocena pt.: *Projektowane kierunki rozwoju polskiego ustawodawstwa rolnego w okresie przedakcesyjnym (ocena stanu rolnego)*².

² Projekt oceny stanu prawnego przygotowany został przez prof. dr. hab. A. Lichorowicza, „Przegląd Legislacyjny”, 2001, nr 1, marzec, s. 112–130.

Przygotowanie Polski w zakresie dostosowania polityki regionalnej do standardów unijnych należy ocenić pozytywnie. Opracowane programy polityki regionalnej nawiązują w znacznym stopniu do standardów europejskich. W płaszczyźnie legislacyjnej należy odnotować ogólnie brak aktów prawnych wdrażających założenia tej polityki, z wyjątkiem regulacji dotyczących agencji płatniczych oraz ogólnych zasad wspierania rozwoju regionalnego.

Dotyczy to zwłaszcza pomocy dla regionów o szczególnie trudnych warunkach naturalnych dla rozwoju produkcji rolnej, regionów o słabym tempie rozwoju w porównaniu z innymi regionami kraju.

Problematyka dotycząca struktur rolnych w procesie dostosowawczym została potraktowana w sposób fragmentaryczny przez polskiego ustawodawcę.

W tym segmencie przygotowano lub uregulowano jedynie zagadnienia rent strukturalnych oraz poczyniono przygotowania do wprowadzenia „zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli” oraz „zunifikowanego systemu rachunkowości” w rolnictwie. Natomiast poza sferą zainteresowania ustawodawcy pozostały problemy modernizacji gospodarstw i zapobiegania pogarszaniu polskiej struktury agrarnej.

Jak słusznie podkreślono w cytowanej powyżej ocenie Rady Legislacyjnej to:

właśnie kwestia polskich zacofanych struktur w rolnictwie stanowi najpoważniejszą chyba przeszkodę w naszych rokowaniach z Unią, dotyczącą spraw rolnictwa.

Brak uregulowań lub projektów odnośnie do modernizacji gospodarstw, określenia kryteriów i pomocy dla gospodarstw rozwojowych, określenia statusu prawnego młodych rolników w gospodarstwach rolnych, doradztwa rolniczego oraz pomocy dla osób odchodzących z rolnictwa, środków prawnych wspomagających koncentrację gruntów rolnych, a także kooperacji produkcyjnej opartej na formie spółki kapitałowej.

Brak również prawidłowo opracowanego projektu ustawy o gospodarstwie rodzinnym, który mógłby zostać wprowadzony w okresie przedczłonkowskim oraz być wdrażany w okresie członkowskim za pomocą instrumentów strukturalnych Wspólnej Polityki Rolnej. Pomimo wprowadzenia ustrojowej regulacji w drodze art. 23 Konstytucji RP, uznającej gospodarstwo rodzinne za podstawę ustroju państwa, nie określono również statusu prawnego tego typu gospodarstwa [Lichorowicz, 2000, s. 25–46].

Pozytywnie należy określić przygotowane przez Polskę regulacje prawne dotyczące instytucji wspomagających regulację rynków rolnych. Odnotować należy przede wszystkim wdrożenie ustaw oraz przygotowanie zaawansowanych projektów ustaw w zakresie restrukturyzacji rządowych agencji interwencyjnych (ARR i AMiRR), w tym przekształcenia ich w agencje płatnicze, a także zbudowania „zintegrowanego systemu rolniczych badań rynkowych”. Znacznie zaawansowane są prace dotyczące administrowania eksportem i importem produktów rolnych. Odnotować należy wprowadzenie ustawowych regulacji w zakresie organizacji grup producentów, domów składowych i giełd

towarowych. W powyższym segmencie należy jednak zauważyć brak uregulowań dotyczących zasad gospodarki finansowej pomiędzy Polską a Unią Europejską co do ustalenia kwot wyrównawczych oraz środków walutowych.

Problematyka związana z regulacją rynków branżowych stanowi jedną z wiodących podstaw mechanizmów prawno-ekonomicznych Wspólnej Polityki Rolnej. Do niedawna w Polsce obowiązywała jedynie ustawowa regulacja rynku cukru. W roku 2000 uchwalono ustawę regulującą rynek owoców i warzyw, rynek chmielu, tytoniu i suszu paszowego. Na uchwalenie oczekuje ustawowa regulacja dotycząca rynków: mleka i przetworów mlecznych, mięsa (wołowiny, wieprzowiny i baraniny), niektórych upraw polowych (zboże, jęczmień, kukurydza) oraz skrobi ziemniaczanej. Znowelizowano również ustawę dotyczącą rynku cukru. Do uregulowania pozostają rynki: jaj i drobiu, wina, ryżu, tłuszczów roślinnych i zwierzęcych, kwiatów i roślin żywych, przetworów owocowych i warzywnych, lnu i konopi, nasion, mięsa koziego i innych produktów rolnych nieumieszczonych w regulacjach wymienionych powyżej rynków branżowych.

W polskim systemie prawnym przyjęte lub projektowane regulacje nie definiują ogólnie pojęcia produktu rolnego z wyjątkiem postanowień ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Natomiast w sensie treściowym nawiązują do definicji zamieszczonej w Traktacie Rzymskim. Przyjęcie wszystkich regulacji rynkowych obowiązujących w Unii Europejskiej niezależnie od faktu występowania lub braku określonej produkcji w Polsce (np. ryżu czy uznanych win gronowych) jest niezbędne z uwagi na objęcie w przyszłości Polski jednolitą taryfą celną Unii Europejskiej. Określenie zakresu przedmiotowego towarów objętych szczególnym reżimem interwencji rynkowej we wszystkich państwach członkowskich jest konieczne dla ustalenia poziomu porównywalności mechanizmów interwencji na poszczególnych rynkach branżowych związanych z prowadzoną przez Unię Europejską polityką protekcjonizmu.

Problematyka konkurencji w odniesieniu do polskich towarów rolnych i żywnościowych nie została należycie dostrzeżona przez polskiego ustawodawcę. Stosowanie pomocy publicznej nie uwzględnia również mechanizmów przyjętych w Unii Europejskiej [Evans, 1977, s. 215–238.]. Podjęcie prac legislacyjnych w tych segmentach rysuje się jako pilne.

Tworzenie podstaw prawnych do szczególnego traktowania rolnictwa w zakresie zasad konkurencji musi uwzględnić zarówno fakt, iż wolna konkurencja, z jednej strony, stanowi podstawę prowadzenia wszelkiej działalności gospodarczej, z drugiej zaś — zbyt pryncypialna ochrona zasad konkurencji może utrudnić, a nawet uniemożliwić skuteczne realizowanie zadań w ramach polityki rolnej, co stanowi konieczny warunek rozwiązania złożonych problemów polskiego rolnictwa. Przyjęcie rozwiązań prawa europejskiego pozwoliłoby na ograniczenie występujących w tym zakresie konfliktów interesów.

Polskie ustawy oraz projekty ustaw w zakresie standaryzacji i certyfikacji produktów rolnych i żywnościowych znacznie zbliżają polski system prawny do regulacji obowiązującej w Unii Europejskiej.

Na szczególną uwagę zasługuje konstrukcja regulacji prawnej o handlowej jakości żywności, która stała się podstawą umożliwiającą branżową regulację jakości produktów w ramach przygotowywanych kilkudziesięciu rozporządzeń wykonawczych. Wejście w życie regulacji dotyczących ochrony nazw geograficznego pochodzenia oraz certyfikatów specjalnego pochodzenia, regulacji dotyczących produktów rolnych i żywnościowych modyfikowanych genetycznie, jest zgodne ze standardami europejskimi. Również uchwalona ustawa o rolnictwie ekologicznym odpowiada standardom prawa europejskiego.

W ramach procesów dostosowawczych przygotowano również regulacje prawne związane z problematyką weterynaryjną, fitosanitarną, żywieniem zwierząt oraz warunkami zdrowotnymi żywności i żywienia.

Stan prac dostosowawczych w zakresie problematyki weterynaryjnej dotyczy kluczowych problemów weterynaryjnej kontroli rynku z uwzględnieniem kontroli granicznej, zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, pozycji urzędowych lekarzy weterynarii, statusu kraju wolnego od chorób zakaźnych, ochrony zdrowia publicznego, nadzoru nad produkcją i konsumpcją oraz standaryzacji wymogów sanitarnych, a także utylizacji odpadów.

Dostosowanie prawne w zakresie problematyki fitosanitarnej do standardów Unii Europejskiej stanowi istotny element bezpieczeństwa żywnościowego. Dotyczy to zwłaszcza problematyki ochrony roślin uprawnych, zwalczania organizmów szkodliwych, organizacji kontroli granicznej oraz urzędowej służby ochrony roślin.

Znaczący postęp odnotować należy w dostosowaniu prawa paszowego do praw Unii Europejskiej. Wiąże się to z koniecznością zastąpienia przedwojennych ustawowych podstaw prawnych dotyczących regulacji tego procesu, które ze względu na upływ czasu i rozwoju technologii uległy dezaktualizacji.

W odniesieniu do potrzeb gospodarczych i ochrony zwierząt proces dostosowawczy stanowi ważny punkt w unowocześnieniu prawa polskiego. Wejście w życie nowego prawa o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia pozwala na zastosowanie i wprowadzenie systemu bezpieczeństwa żywności porównywanego z obowiązującym w Unii Europejskiej.

Dotyczy to zwłaszcza wymagań co do warunków zdrowotnych żywności, przestrzegania higieny produkcji oraz obrotu żywnością. Odnotować również należy ujednoczenie systemu urzędowej kontroli żywności.

Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do standardów Unii Europejskiej wskazuje na ukształtowanie się określonej specyfiki procesu legislacyjnego.

Dostosowanie polskiego prawa do standardów europejskich odbywać się musi zgodnie z zasadami obowiązującej Konstytucji RP oraz być w zgodności z regułami funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

Konstytucyjne funkcje Parlamentu, a w tym podniesienie do rangi ustawy regulacji szeregu zadań typu administracyjnego determinują proces dostosowawczy. Polski system charakteryzuje się w porównaniu z innymi krajami osłabieniem roli rządowych aktów wykonawczych [Kulesza, Zwolińska, 2001, s. 77–101]. Proces ten uwidoczniał się szczególnie silnie na tle regulacji dostosowawczych w obrębie prawa rolnego i żywnościowego. W praktyce oznacza to, że wprowadzanie regulacji dostosowawczych w materii o charakterze gospodarczym czy też techniczno-prawnym wymaga uruchomienia procesu legislacyjnego z udziałem Parlamentu.

Prowadzona jednocześnie działalność lobbyingowa zainteresowanych grup nacisku doprowadza niekiedy do uchwalenia regulacji prawnych odbiegających od regulacji Unii Europejskiej. Procesu tego doświadczone na oczach opinii publicznej w przypadku uchwalenia nowej ustawy o regulacji rynku cukru, kreując nowy naturalny monopol — „Cukier Polski”.

Przyjęty normatywny model dostosowawczy pozwala na postawienie pytania, czy jest on wydolny i czy w tym trybie Polska będzie w należyтым czasie zdolna przygotować struktury prawne i organizacyjne do członkostwa w Unii Europejskiej?

Zważywszy, że w wielu krajach Unii Europejskiej dostosowanie do standardów europejskich nie odbywało się jedynie w drodze ustawowej, lecz również w drodze aktów niższego rzędu, postawić należy pytanie, czy specyfika procesu dostosowawczego nie wymaga dokonania zmiany Konstytucji RP?

W chwili obecnej w praktyce niemożliwe jest przyjęcie regulacji europejskich bez konieczności wpisania ich w regulację ustawową. Czy zatem nie należy rozważyć zbliżenia polskiego systemu dostosowawczego do regulacji europejskich? Dotyczy to zwłaszcza regulacji o charakterze organizacyjnym i technicznym wprowadzanych w drodze aktów prawnych niższej rangi niż ustawa.

Obciążanie Parlamentu uchwalaniem regulacji technicznych, np. z zakresu prawa paszowego, które w znacznej części składają się z problematyki dotyczącej zagadnień technologiczno-farmaceutyczno-sanitarnych czy też dostosowania z zakresu problematyki weterynaryjnej lub fitosanitarnej, nie wydaje się uzasadnione. Skomplikowanie materii, jej szczegółowość, a niekiedy hermetyczność sprowadza udział Parlamentu do akceptowania przygotowanych projektów i wysłuchania stanowisk ekspertów, które dla parlamentarzystów niebędących specjalistami nie są nawet dostatecznie zrozumiałe.

Powyższe dylematy, które ujawniły się na początku procesu dostosowawczego, zwłaszcza na przykładzie prawa dotyczącego rolnictwa i gospodarki żywnościowej, występują również w innych obszarach regulacji prawnych.

Czy zatem nie jest to dostateczny sygnał, aby podjąć dyskusje nad zmianą zasad procesu legislacyjnego w tym zakresie?

Proces dostosowawczy, dopiero rozpoczęty, nasili się z jeszcze w momencie członkostwa naszego kraju w Unii Europejskiej.

Powstanie bowiem pytanie, czy w drodze ustawowej przyjmować będziemy również akty prawne Wspólnoty wymagające harmonizacji? Dotyczy to tysięcy dyrektyw Unii Europejskiej, które wymagać będą włączenia w krajowy system prawny.

Analiza procesów dostosowania prawa pozwala sformułować tezę, że proces dostosowania prawa przyjęty przez Polskę jest procesem tzw. twórczej adaptacji połączonym z synchronizacją z obowiązującym krajowym porządkiem prawnym. Wspomnieć należy, że inne kraje stowarzyszone ubiegające się o członkostwo zastosowały inny model dostosowania, który można nazwać biernym lub pasywnym.

Otóż na przykład na Węgrzech czy też w Czechach zastosowano inną technikę dostosowawczą niż w Polsce. Polega ona na tłumaczeniu aktów unijnych i załączaniu ich do wewnętrznych krajowych rozporządzeń ministrów jako załączników, które zaczną obowiązywać dopiero w momencie uzyskania członkostwa. Nietrudno zatem o stwierdzenie, iż takie dostosowania prawa pozwalają na wyprzedzanie innych krajów w procesie dostosowania prawa.

Postawić należy również innego typu pytanie. Czy podjęcie olbrzymiego wysiłku związanego z wprowadzeniem w życie aktów prawnych rangi ustawowej w ramach procesu stowarzyszenia, a więc w okresie przejściowym (przedakcesyjnym), ma sens, zważywszy, że po uzyskaniu członkostwa Polska będzie musiała przyjąć automatycznie całość dorobku *acquis communautaire* Unii Europejskiej?

Odpowiedź na tego typu pytanie jest złożona.

Obowiązek stopniowego dostosowania istniejącego i przyszłego ustawodawstwa do obowiązującego ustawodawstwa Unii Europejskiej nakłada na Polskę Układ Europejski (art. 68).

Jednakże zgodnie z brzmieniem Układu Europejskiego jedynie część przepisów powinna zostać dostosowana w momencie wejścia w życie Układu. Pozostała część, o której mowa w formie niewyczerpującego katalogu (art. 69), powinna zostać dostosowana w okresie dziesięciu lat od chwili wejścia w życie Układu. Polski ustawodawca postanowił, nie oglądając się na katalog przedmiotowy Układu, dokonać dostosowania również w innych sferach regulacji, wychodząc z założenia, że będzie to lepiej świadczyło o aktywności Polski w rankingu, który jednostronnie ustala Bruksela w kolejnych „szczytach europejskich”. Proces dostosowania wychodzący poza katalog określony w Układzie Europejskim uważam za celowy.

Jednakże w trakcie prowadzonego procesu legislacyjnego w Parlamencie dochodzi często do zmian przygotowywanej materii dostosowawczej i uchwalania regulacji ustawowych odbiegających od standardów prawa unijnego. Dzieje się tak w wyniku działania krajowych grup lobbyngowych. W powyższej sytuacji uchwalona ustawa odbiegająca od regulacji unijnej (lub zbliżona do regulacji unijnej) obowiązywać będzie jedynie w okresie stowarzyszenia. Można postawić tezę, iż zachodzi tu znaczne marnotrawstwo „sił i środków” w procesie legislacyjnym. Z drugiej strony, wejścia w życie ustaw dostosowu-

jących (w pewnym sensie ułomnych) ma istotne znaczenie regulacyjne, informacyjne i szkoleniowe. Wobec objęcia po akcesji Polski pełną regulacją prawną Unii Europejskiej „ułomność regulacji” zostanie naturalnie usunięta. Proces powyższy może jednak ulec wydłużeniu w przypadkach wystąpienia o okresy przejściowe. Odnotować należy w ramach prowadzonego procesu legislacyjnego związanego z procesem dostosowania również inne niepokojące zjawisko.

Otóż coraz częściej występuje zamieszczanie w nowo uchwalonych ustawach klauzuli, że wejście w życie ustawy w całości lub części (dotyczącej najczęściej sfery finansowej) nastąpi w momencie uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej.

W praktyce uniemożliwia to wejście w życie całej ustawy, która staje się regulacją typu *lex lata* (do przyszłego unormowania).

W przypadku jeżeli jest to ustawa zgodna z prawem europejskim, jej wejście w życie w praktyce nastąpi w momencie członkostwa.

Jeżeli jest to jednak ustawa „typu ułomnego”, jej uchwalenie staje się działaniem bezcelowym, a wejście w życie będzie problematyczne.

Przedstawione dylematy, które pojawiły się na tle analizy procesu dostosowania polskiego prawa rolno-żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, wskazują na konieczność podjęcia dyskusji o legislacyjnym zracjonalizowaniu zasad prowadzenia procesu dostosowawczego.

Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do standardów prawa europejskiego będzie postępował jeszcze przez długi czas. Formułowanie zatem uwag końcowych o procesie, który nie został zakończony, jest zadaniem ryzykownym. Istnieje nadal szereg niewiadomych co do scenariuszy dotyczących określenia praw i obowiązków dla rolnictwa krajów aplikujących o członkostwo w momencie rozszerzenia Unii Europejskiej³.

W chwili obecnej, jak wskazano w literaturze przedmiotu, rysują się dwa ogólne scenariusze [Rowiński, 2000, s. 77–90].

Pierwszy z nich określić można jako „scenariusz państw kandydujących”.

Dotyczy on przyjęcia wszystkich postanowień normatywnych Wspólnej Polityki Rolnej w momencie uzyskania członkostwa przez państwa aplikujące do Unii Europejskiej. Pozwoli to nowym państwom członkowskim na udział w procesach decyzyjnych Wspólnoty dotyczących m.in. rolnictwa. Nowe państwa członkowskie w wyniku likwidacji granic celnych z Unią Europejską przyjmą również wspólnotową taryfę celną i staną się w aspekcie obrotu towarowego jednolitym organizmem Wspólnoty. Konsekwencją tego stanu będzie konieczność zintegrowania systemu prawnego i przyjęcie w drodze procesu harmonizacji bezwzględnie obowiązujących norm prawnych Unii Europej-

³ Por. materiały XXI Europejskiego Kongresu Prawa Rolnego i Colloquium CEDR, Helsinki 27–30 maja 2001 r. *Obrady okrągłego stołu*, H. Mercer, *General Report. Adaptation of agricultural legislation and practice in the CSCE in view of their entry to The E Union*, J. Kola, M. Hofreither, E. Rabinowiz, *EFTA — enlargement of the European Union: Impacts in Finland, Sweden and Austria and lessons of the Eastward enlargement*.

skiej. W ten sposób nowe kraje członkowskie zostaną objęte zasadami Jednolitego Rynku Europejskiego, a pozycja konkurencyjna rolników nowych państw członkowskich będzie w sensie prawnym zrównana z pozycją obowiązującą w obecnych państwach członkowskich.

Rysuje się również inny scenariusz, mniej korzystny dla nowych członków, tzw. scenariusz Unii Europejskiej. Otóż z dniem członkostwa w Unii Europejskiej nowo przyjęte państwa nie zostaną objęte wszystkimi postanowieniami Wspólnej Polityki Rolnej. W ramach sfer regulacji WPR obowiązywać będą dotychczasowe regulacje krajowe. Utrzymana będzie również, jak w okresie stowarzyszenia, granica celna, a nowi członkowie zachowają własne taryfy celne na towary rolne i spożywcze, do których nie będą stosowane postanowienia WPR. Natomiast eksporterzy produktów rolno-spożywczych na rynek Unii Europejskiej będą zobowiązani do przestrzegania norm weterynaryjnych, fitosanitarnych i sanitarnych Wspólnot Europejskich. Jednocześnie nowe państwa członkowskie nie wprowadzą wszystkich norm prawnych obowiązujących w Unii Europejskiej, np. w zakresie ochrony środowiska.

Konsekwencją przyjęcia powyższego scenariusza będzie status członkostwa tzw. drugiej kategorii, który zbliżony jest do konstrukcji obecnego statusu stowarzyszenia. Rozwój procesów dostosowania prawa państw stowarzyszonych uzależniony będzie zatem od modelu rozszerzenia przyjętego przez Unię Europejską.

Zaprezentowane scenariusze stanowią jedynie pewien modelowy sposób przyszłych zasad członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Możliwe są również scenariusze o charakterze mieszanym [Ciepielewska, 1977, s. 55 i n.; Jurcewicz, 2000, s. 99–120].

Przedstawione dylematy związane z przyszłym członkostwem w sferze rolnictwa i gospodarki żywnościowej mogą w sposób istotny wpływać na proces dostosowania polskiego prawa, a następnie harmonizacji ze standardami prawnymi Unii Europejskiej.

Przyjęcie przez Radę Europejską państw członkowskich Unii Europejskiej na konferencji w Nicei w grudniu 2000 r. deklaracji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej dołączonej do Traktatu Nicejskiego, w której sprecyzowano m.in. otwarcie dla przyjęcia nowych członków, nie określa ostatecznego modelu prawnego członkostwa, a tym bardziej szczegółowych zasad w sferze dostosowania gospodarki i prawa państw kandydujących [Kyaw, 2001, s. 5–12; Hoff, 2001, s. 195–211].

Analizowany proces dostosowania polskiego prawa do prawa europejskiego w obszarze prawa rolnego i żywnościowego pozwala stwierdzić, że Polska dąży w sposób jednoznaczny do przyjęcia wszystkich postanowień Wspólnej Polityki Rolnej. Występując w *Stanowisku negocjacyjnym* o okresy przejściowe, Polska jednocześnie nie akceptuje założeń „scenariusza Unii Europejskiej”.

Ogólny cel zbliżenia prawa polskiego do regulacji wspólnotowych związany jest z przyjęciem całości porządku prawnego Wspólnot Europejskich

w okresie przedczłonkowskim [Rowiński, 1999, s. 255–279]. W prowadzonym tak szeroko procesie dostosowawczym mogą występować określone nieścisłości czy też rozwiązania niezgodne w części z europejskim porządkiem prawnym. Jednakże żaden z krajów Unii Europejskiej w momencie przystąpienia do Wspólnot nie miał ustawodawstwa dostosowanego w 100% do standardów europejskich. Również obecnie kraje członkowskie nie mogą poszczycić się osiągnięciem 100-procentowej zgodności ustawodawstw krajowych ze standardami Unii Europejskiej.

Proces negocjacji w obszarze „Rolnictwo” może zweryfikować przyjęte (lub projektowane) rozwiązania normatywne. Dotyczyć to będzie części tzw. regulacji rynkowych, przede wszystkim w zakresie postulowanych okresów referencyjnych czy też dopłat bezpośrednich. Z punktu widzenia całości konstrukcji prawnych nie ogranicza to jednak ogólnie przyjmowanych przez Polskę założeń normatywnych Wspólnej Polityki Rolnej.

Kończąc analizę problemów zaprezentowanych w niniejszym opracowaniu, wskazać należy, że regulacje prawne nie mogą zastąpić sformułowania zadań dotyczących reformy strukturalnej polskiego rolnictwa.

Unia Europejska, stawiając przed Polską oraz innymi krajami dążącymi do członkostwa zadania dostosowania zawarte w Agendzie 2000, wyraźnie sygnalizuje, iż nie wyrazi zgody na scenariusz reformy strukturalnej, jaki zastosowano w odniesieniu do Hiszpanii i Portugalii. Wyraźnie widać w tym przypadku brak woli politycznej Wspólnoty, aby proces dostosowania struktur rolnych odbywać się mógł z „marszu” w okresie członkostwa Polski i innych krajów.

Unia Europejska w sposób pośredni daje Polsce do zrozumienia, iż powinna zreformować rolnictwo. Z drugiej strony, Polska oczekuje od Wspólnoty wsparcia dla sfery rynkowej rolnictwa. Występuje tu zatem głęboki konflikt interesów pomiędzy cechami gospodarczymi krajów Unii Europejskiej oraz celami i oczekiwaniami politycznymi Polski.

Kwestią dalszych negocjacji gospodarczo-politycznych, a nie rozwiązań typowo prawnych będzie ustalenie, w jakim zakresie strukturalnym reforma polskiego rolnictwa wspierana będzie przez Unię Europejską.

Reasumując, należy stwierdzić, że rozległość problematyki regulowanej przez prawo Unii Europejskiej pozwala jedynie na sformułowanie oceny, iż zrobiony został znaczny postęp i dobry początek wprowadzający niezbędne zmiany w polskim ustawodawstwie. W wyniku kolejnego procesu związanego z harmonizacją prawa w okresie członkostwa polskie ustawodawstwo przyjmować będzie poszczególne regulacje prawne Unii Europejskiej.

Ostateczny zakres dostosowania prawa polskiego do standardów europejskich w okresie przedakcesyjnym uzależniony będzie od rokowań akcesyjnych oraz przestrzegania zobowiązań międzynarodowych Polski w ramach WTO.

Liczyć się również należy z nieplanowanymi możliwościami zmiany Wspólnej Polityki Rolnej wywołanej rozprzestrzeniającym się zagrożeniem epide-

mią BSE u bydła oraz skalą epidemii pryszczycy i kosztami jej zwalczania w Wielkiej Brytanii.

Powyższe wydarzenia mogą doprowadzić WPR do zweryfikowania zasad polityki w odniesieniu do produkcji pasz i oparcia ich produkcji na lokalnych zasobach gospodarstw w drodze wspierania gospodarki rolno-środowiskowej.

Zapowiedziany w 2002 r. przegląd gospodarki budżetowej Wspólnoty może przynieść zmianę systemu wspomagania organizacji rynków branżowych.

Nie bez znaczenia będzie dostępność produktów finansowych, pomocowych i krajowych.

Pomimo opóźnień związanych z procesem dostosowania oraz występującymi niekiedy odstępstwami, przyjmowane lub projektowane regulacje prawne są w większości zgodne z prawem wspólnotowym. Zbliżenie ustawodawstwa Polski do unijnego ma nie tylko wymiar normatywny, lecz również cywilizacyjny, który pozwoli zintegrować polskie społeczeństwo, w tym rolników i producentów żywności ze wspólnym organizmem społeczno-gospodarczym zjednoczonej Europy, jakim jest Unia Europejska.

Bibliografia

- Ciepielewska W., 1977, *Polskie rolnictwo a Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, w: *Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską*, Warszawa.
- Czechowski P., 2001, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Evans E., 1977, *EC Law of State Aid*, Oxford.
- Hoff W., 2001, *Europa po szczycie w Nicei*, w: *Europejskie prawo gospodarcze*, Warszawa.
- Jurcewicz A., 2000, *Prawo rolne w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej*, w: „*Studia Iuridica Agraria*”, Białystok.
- Kulesza M., 2001, *Wyzwanie sektorowe — weterynaria. Specyfika procesu legislacyjnego*, w: *Rolnictwo*, Warszawa.
- Kyaw D. V., 2001, *Weichenstellungen des EU-Gipfels von Nizza*, „*Internationale Politik*”, nr 2.
- Lichorowicz A., 2000, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, w: „*Studia Iuridica Agraria*”, Białystok.
- Rowiński J., 2000, *Miejsce gospodarki żywnościowej państw CEFTA w Unii Europejskiej, Peryferie czy wejście do centrum*, w: *Korzyści i zagrożenia związane z przewidywanym członkostwem krajów CEFTA w Unii Europejskiej*, Bożyk P. (red.), Warszawa.
- Rowiński J., 1999, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej — Dostosowanie Polski*, w: *Polska i Unia Europejska. Stan obecny i wyzwania na przyszłość*, Płowiec U. (red.), Warszawa.
- Zwolińska M., 2001, *Dostosowanie prawa*, w: *Rolnictwo*, Warszawa.

A b s t r a c t **The Adaptation of the Polish Agricultural and Food Law to the Legal Standards of the European Union**

A

The process of the normative adaptation of the Polish agricultural law to the law of the European Union was started relatively not long ago, and its development is dated at the turn of the years 1999/2000. In the sphere of the problems of agricultural and food law a large part of the past decade was devoted by government and non-government organisations to investigate the assumptions of the Common Agricultural Policy of the European Union. These actions concerned the working out of a position for future negotiations about membership with the European Union.

The Polish political elites and Polish legislation moreover face a number of challenges concerning the undertaking of normative solutions concerning improvement of the agricultural structure.

The carried out analysis of the process of adaptation of the Polish agricultural and food law to the standards of the European Union indicates the forming of a definite specificity of the legislative process.

Adaptation of the Polish law to the European standards must take place in accordance with principles of the obliging Constitution of the Republic of Poland and must be in accordance with the rules of functioning of a democratic state of law.

The presented in this article process of the adaptation of the Polish agricultural and food law to the standards of European law will proceed still for a long time. Thus formulation of final remarks about a process which has not been ended is a risky task. There still exists a number of unknowns referring to scenarios concerning the determination of rights and duties which the agriculture of countries applying for membership will obtain at the moment of enlarging the European Union.

In spite of delays connected with the process of adaptation and the sometimes occurring deviations the accepted or draft legal regulations are in the majority compatible with the Union law. Bringing Poland closer to the legislation of the European Union has not only a normative dimension, but also a civilisation one, which will allow to integrate the Polish society, including farmers and producers of food, with the common social-economic organism of the united Europe which is the European Union.