

Patryk Kalinowski

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: p.kalinowski@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0201-046X

Małgorzata Korzycka

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: m.korzycka@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0172-1112

ZARYS KONSTYTUCYJNYCH WYTYCZNYCH DLA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO PAŃSTWA

OUTLINE OF CONSTITUTIONAL GUIDELINES FOR STATE FOOD SECURITY POLICY

Abstract

Ensuring food security, i.e. achieving the state of relative physical and economic availability of safe food, is becoming one of the most critical challenges of the present day, both on the scale of individual countries and the entire world. In this context, a closer look at the limitations and guidelines resulting from the Constitution of the Republic of Poland for the directions of creating the national food security policy become a topical issue. So far, no consideration has been given to the constitutional legal framework for such a policy in Polish literature. Based on the analysis carried out, it has been indicated what guidelines for such a policy result from the crucial food security principle of protecting family farms and other provisions of the Polish constitution.

KEYWORDS

food security, family farm, Polish constitution, agricultural law, food law

SŁOWA KLUCZOWE

bezpieczeństwo żywnościowe, gospodarstwo rodzinne, Konstytucja RP, prawo rolne, prawo żywnościowe

1. WPROWADZENIE

Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*), czyli osiągnięcie stanu względnej fizycznej i ekonomicznej dostępności bezpiecznej żywności, staje się jednym z najważniejszych wyzwań współczesności zarówno w skali poszczególnych krajów, jak i całego świata. Przyczyn tak wzmożonego zainteresowania pojęciem bezpieczeństwa żywnościowego jest wiele, m.in. pogłębiający się kryzys klimatyczny i wodny, rosnąca liczba ludności na świecie, coraz trudniejsza sytuacja ekonomiczna małych gospodarstw rolnych w wielu krajach, czy zaburzenia w gospodarce światowej i globalnym łańcuchu dostaw wywołane na skutek pandemii COVID-19. Toteż nie dziwi, że na wielu szczeblach: globalnym, regionalnym, krajowym czy miejskim, podejmowane są działania regulacyjne mające na celu wzmocnienie lub utrzymanie bezpieczeństwa żywnościowego.

W tym kontekście przyjrzenie się, jakie są wynikające z Konstytucji RP¹ ograniczenia i wskazówki dla kierunków tworzenia polityki bezpieczeństwa żywnościowego kraju, staje się zagadnieniem aktualnym. Dotychczas w polskiej literaturze nie podjęto rozważań nad konstytucyjnymi ramami prawnymi dla takiej polityki, co jest znaczącą luką, którą niniejszy artykuł ma chociaż w pewnym zakresie wypełnić.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

2. POJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO A KONSTYTUCJA RP

Wypada zgodzić się z twierdzeniem, że „bezpieczeństwo żywnościowe stanowi fundamentalną potrzebę, będącą podstawą wszystkich ludzkich potrzeb oraz organizacji życia społeczeństwa”². Co więcej, jego zapewnienie było jednym z podstawowych zadań państwa od samego zarania organizacji państwowych (np. budowa sieci irygacyjnych i spichlerzy w starożytnym Egipcie). Tak jest też i obecnie, natomiast warto zadać pytanie, co dokładnie znaczy to pojęcie.

W wielu dziedzinach (np. ekonomii, naukach o bezpieczeństwie w różnych dziedzinach, prawie) można spotkać różne (ale dosyć zbliżone do siebie) definicje bezpieczeństwa żywnościowego. Samo pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*) pojawiło się już na Światowym Szczycie Żywnościowym w 1974 r.³, a potem było przywoływane w wielu dokumentach ONZ⁴ czy UE⁵. W polskim prawie nie zostało ono zdefiniowane. W języku prawniczym może być ono „ujmowane jako pewien optymalny stan zakładany przez ustawodawcę, który winien być osiągnięty zgodnie z właściwymi przepisami zarówno prawa międzynarodowego, unijnego, jak i krajowego”⁶.

Zgodnie z najpowszechniejszym ujęciem przyjętym na Światowym Szczycie Żywnościowym w 1996 r. bezpieczeństwo żywnościowe jest określane jako „fizyczna i ekonomiczna dostępność żywności dla każdego i w każdym czasie na dostatecznym poziomie, mającej walory zgodne z potrzebami i preferencjami ludzi, niezbędne do aktywnego i zdrowego życia”⁷. Dokument ONZ kończący ten szczyt (tj. Rome Declaration on World Food Security; dalej: Deklaracja rzymska)

² Tłum. własne za: R. F. Hopkins, *Food security, policy options and the evolution of state responsibility*, (w:) F. LaMond Tullis, W. L. Hollist (eds.), *Food, the state and international political economy. Dilemmas of developing countries*, Lincoln–London 1986, s. 4.

³ FAO, <http://www.fao.org/3/y4671e/y4671e06.htm> (dostęp: 21.09.2021 r.).

⁴ Np. The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, <http://www.fao.org/policy-support/mechanisms/mechanisms-details/en/c/448858/> (dostęp: 21.09.2021 r.), czy Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, <http://www.un.org/pl/agenda-2030-rezolucja> (dostęp: 21.09.2021 r.).

⁵ Np. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2018 r. w sprawie łamania praw rdzennej ludności na świecie, w tym masowego wykupu gruntów rolnych (2017/2206(INI)), OJ C 118, 8.4.2020, p. 15–31.

⁶ K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1(10), s. 179 za: Ch. Certomà, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2010, Vol. 4, No 2.

⁷ Org. „Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”, pkt 1, „Rome Declaration on World Food Security”, <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm> (dostęp: 21.09.2021 r.).

został przyjęty przez kraje-uczestników Szczytu, w tym również przez Polskę⁸, a zatem przywołane ujęcie bezpieczeństwa żywnościowego jest obowiązujące dla państwa polskiego.

Należy ponadto zaznaczyć, że polityka bezpieczeństwa żywnościowego na poziomie kraju może być tworzona oraz prowadzona z uwzględnieniem wszystkich 3 filarów tego pojęcia w rozumieniu Deklaracji rzymskiej, tj.:

- aspektu fizycznej dostępności żywności – oddziaływanie na podaż – głównie w warunkach polskich wsparcie produkcji żywności (w ramach Wspólnej Polityki Rolnej⁹) oraz regulacja zasad jej dystrybucji (np. poprzez regulacje dotyczące nieuczciwej przewagi kontraktowej w sektorze rolno-spożywczym¹⁰, ułatwień w sprzedaży żywności przez rolników¹¹, regulacje dotyczące widoczności cen¹²);

- ekonomicznej dostępności [oddziaływanie na popyt – np. poprzez bony żywnościowe dla wybranych grup społecznych – osób biednych czy osób starszych, jak ma to miejsce w USA¹³, czy gwarancje dostaw bezpłatnych produktów żywnościowych (racje zboża i ryżu), jak w Indiach¹⁴];

- bezpieczeństwa żywności (głównie poprzez regulacje prawa żywnościowego¹⁵) oraz odżywiania (*nutrition*) (czemu służą m.in. takie polskie regulacje, jak: podatek cukrowy¹⁶, ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁷, regulacja jakości żywności sprzedawanej w szkołach¹⁸).

⁸ <http://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm> (dostęp: 21.09.2021 r.).

⁹ Wyrażone w art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej cele WPR wchodzą w zakres bezpieczeństwa żywnościowego.

¹⁰ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1213).

¹¹ Rozdział 10a ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2021, z późn. zm.).

¹² Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie uwidaczniania cen towarów i usług (Dz.U. z 2015 r., poz. 2121).

¹³ <https://www.fns.usda.gov/snap/supplemental-nutrition-assistance-program> (dostęp: 21.09.2021 r.).

¹⁴ <https://in.one.un.org/un-priority-areas-in-india/nutrition-and-food-security/> (dostęp: 21.09.2021 r.).

¹⁵ Większość regulacji prawa żywnościowego, głównie z zakresu bezpieczeństwa żywności, można potraktować jako wpisujące się w realizację tego wymiaru bezpieczeństwa żywnościowego. Odmienne relacje między bezpieczeństwem żywnościowym a bezpieczeństwem żywności opisuje K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe...*, s. 17 i n.

¹⁶ Art. 7 ustawy z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz.U. z 2020 r., poz. 1492, z późn. zm.).

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1119.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w tych jednostkach (Dz.U. z 2016 r., poz. 1154).

W przypadku Polski istnieją regulacje dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego. Można mówić o prowadzeniu na szczeblu unijnym oraz krajowym polityki bezpieczeństwa żywnościowego, mimo że nie przyjęto jak dotąd jednego dokumentu strategicznego, który byłby poświęcony temu zagadnieniu¹⁹. Gdyby miał powstać – co ma swoje uzasadnienie w coraz większym znaczeniu zagadnienia bezpieczeństwa żywnościowego we współczesnym świecie – kształt takiej polityki, rzecz oczywista, powinien być oparty na postanowieniach konstytucji²⁰.

Jednak w samej Konstytucji RP nie pojawia się pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego w rozumieniu Deklaracji rzymskiej. Nie było go również w żadnym projekcie konstytucji, który był procedowany w ramach prac konstytucyjnych od 1993 r.²¹, chociaż samo pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego znane jest już od kilkudziesięciu lat. Nie jest to jakiś ewenement, gdyż pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego nie pojawiło się dotychczas w konstytucjach państw europejskich. Jednocześnie niektóre konstytucje, w tym Polska, odwołują się do pojęć wchodzących w zakres bezpieczeństwa żywnościowego, czy też z nim ściśle związanych, np. kształtowanie ustroju rolnego²² czy prawo do odpowiedniej żywności²³.

Patrząc wstecz, historyczne polskie konstytucje odnosiły się do polityki państwa, którą dziś nazwalibyśmy polityką bezpieczeństwa żywnościowego. Warto jedynie wspomnieć, że Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁴ (po zmianach w 1976²⁵ r.) odnosiła się do dwóch istotnych zagadnień wchodzących

¹⁹ W przypadku Polski odwołania do niego (w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego jako celu państwa) są zawarte m.in. w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030, uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” (M.P. z 2019 r., poz. 1150).

²⁰ Krajowa polityka bezpieczeństwa żywnościowego powinna być również spójna z zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w Unii Europejskiej oraz innych międzynarodowych zobowiązań Polski, ale to jest temat na osobne opracowanie.

²¹ Por. zwłaszcza: *Projekty konstytucji*, 1993–1997, Warszawa 1997; R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009; R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013.

²² Np. art. 44 Konstytucji Republiki Włoskiej odnosi się do zasad wykorzystania ziemi rolniczej: „W celu zapewnienia racjonalnego wykorzystania ziemi i tworzenia sprawiedliwych stosunków społecznych ustawa nakłada obowiązki i ograniczenia na prywatną własność ziemską, ustala granice jej rozszerzania w zależności od regionów i stref rolnych, popiera i wymusza meliorację gruntów, przekształcanie latyfundiów oraz odbudowę jednostek produkcyjnych; pomaga małej i średniej własności”, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html> (dostęp: 21.09.2021 r.).

²³ Np. art. 50 Konstytucji Ukrainy gwarantuje każdemu „prawo do jakości żywności”, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina.html> (dostęp: 21.09.2021 r.).

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. nr 33, poz. 232, z późn. zm.).

²⁵ Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 5, poz. 29).

w zakres bezpieczeństwa żywnościowego. Pierwszym z nich jest rola rolnictwa w zaopatrywaniu ludności miejskiej w żywność (art. 14):

„1. Polska Rzeczpospolita Ludowa planowo wzmacnia spójnię gospodarczą między miastem i wsią na podstawie braterskiej współpracy robotników i chłopów.

2. W tym celu Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia nieustanny wzrost produkcji przemysłu państwowego, służącej wszechstronnemu zaspokajaniu potrzeb wytwórczych i konsumpcyjnych ludności wiejskiej, jednocześnie planowo wpływając na stały wzrost towarowej produkcji rolniczej, która zaopatruje przemysł w surowce, a ludność miejską w żywność”.

Drugim przepisem był art. 15 dotyczący zadań państwa w zakresie fizycznej dostępności żywności:

„Polska Rzeczpospolita Ludowa w trosce o wyżywienie narodu:

1) stwarza rolnictwu warunki zapewniające stały wzrost produkcji rolnej, sprzyjające socjalistycznym przeobrażeniom wsi oraz podniesieniu dobrobytu rolników,

2) dba o właściwe użytkowanie ziemi jako dobra ogólnonarodowego,

3) otacza opieką indywidualne gospodarstwa rolne pracujących chłopów²⁶, udziela im pomocy w zwiększaniu produkcji i podwyższaniu poziomu techniczno-rolniczego, popiera rozwój samorządu rolniczego, a zwłaszcza kółek rolniczych i ich spółdzielni, popiera rozwój kooperacji i specjalizacji produkcji, rozszerza powiązania indywidualnych gospodarstw rolnych z socjalistyczną gospodarką narodową,

4) udziela poparcia i pomocy powstającym na zasadzie dobrowolności zespółowym gospodarstwom rolnym, a szczególnie rolniczym spółdzielniom produkcyjnym,

5) rozwija i umacnia państwowe gospodarstwa rolne, stanowiące formę wysokowydajnej, socjalistycznej gospodarki w rolnictwie, wdrażające postęp techniczno-rolniczy i wpływające korzystnie na rozwój całego rolnictwa”.

Nie wgłębiając się w to zagadnienie, istnienie wyżej wymienionych przepisów konstytucyjnych w żadnym stopniu nie przekładało się na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego naszego państwa socjalistycznego, którego rynek cierpiał na chroniczne niedobory żywności. Wraz z przemianami ustrojowymi w 1989 r. i zmianami Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej²⁷ wspomniane przepisy zostały usunięte z regulacji konstytucyjnej.

Wraz z nową Konstytucją RP wrócił tzw. zapis rolny (art. 23), ale pojęcia bezpieczeństwa żywnościowego się nie doczekaliśmy. Brak odpowiednich zapisów

²⁶ Wraz z nowelizacją z 1983 r. dodano zapis, że PRL „gwarantuje trwałość tych gospodarstw”, ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 39, poz. 175).

²⁷ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 75, poz. 444).

konstytucyjnych nie oznacza jednak, że Konstytucja RP nie zawiera wskazówek co do kierunku kształtowanej przez państwo polityki bezpieczeństwa żywnościowego. Stwierdzamy, że Konstytucja RP nadaje ramy prawne dla regulacji mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego²⁸ oraz że dotychczas prowadzone w doktrynie rozważania poświęcone celom państwa z Konstytucji RP pomijały wątek bezpieczeństwa żywnościowego.

Po przeprowadzeniu analizy postanowień Konstytucji RP stwierdzamy, że kwestię bezpieczeństwa żywnościowego można zestawzić z wieloma postanowieniami, które mniej lub bardziej bezpośrednio będą dotyczyły interesujących nas zagadnień. Najbardziej bezpośrednio bezpieczeństwa żywnościowego będzie dotyczył przywoływany już tzw. zapis rolny (art. 23 Konstytucji RP), który wprost dotyczy kwestii ustroju rolnictwa (a więc bazy produkcyjnej żywności). Pozostałe postanowienia w sposób bardziej luźny odnoszą się do bezpieczeństwa żywnościowego oraz gospodarstwa rodzinnego, dlatego zwracamy uwagę na te – naszym zdaniem – najbardziej istotne zasady kształtujące politykę gospodarczą państwa (art. 20, 22), politykę środowiskową (art. 5, 74), czy politykę bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 5). Ponadto w zakres bezpieczeństwa żywnościowego będzie wchodziło „prawo do odpowiedniej żywności”, które chociaż nie zostało wpisane do Konstytucji RP, to jednak odnośnie do którego stworzono „warunki ustrojowe do jego realizacji”²⁹. Przepisami konstytucyjnymi realizującymi to prawo będą m.in. zasada ochrony konsumentów (art. 76) oraz gwarancje nienaruszalnej godności człowieka (art. 30).

3. ZAPIS ROLNY W KONSTYTUCJI RP A BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCIOWE

Artykuł 23 Konstytucji RP wprowadza zasadę, określając, że: „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”.

Na temat tego artykułu – jego genezy oraz interpretacji – napisano już bardzo wiele³⁰. Nie miejsce streszczać w niniejszej pracy tych poglądów. Istotne jest

²⁸ Na marginesie trzeba również wspomnieć, że muszą być one także zgodne z zobowiązaniami międzynarodowymi Rzeczypospolitej Polskiej, czemu warto poświęcić odrębne opracowanie.

²⁹ M. Korzycka, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 508.

³⁰ Zob. np. T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, (w:) K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004; A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy systemu rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, (w:) M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*,

jednak to, że dotychczas nie ma właściwie w polskim piśmiennictwie rozważań pomiędzy tym kluczowym dla kształtu rolnictwa (i dotyczącej go regulacji) postanowieniem Konstytucji RP a bezpieczeństwem żywnościowym kraju poza wzmiankami typu: „regulacje te muszą być widziane w perspektywie zapewnienia m.in. bezpieczeństwa żywnościowego kraju”³¹, czy „Przesłanka zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego państwa, rozumianego jako formy interwencjonizmu państwowego, ma swój wyraz również w regulacjach ustawowych dotyczących obrotu ziemią i jej dziedziczenia”³².

Ponadto ten łącznik pomiędzy art. 23 Konstytucji RP a bezpieczeństwem żywnościowym pojawił się przed kilku laty w akcie prawnym rangi ustawowej, a mianowicie w dodanej preambule do ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³³. Zgodnie z nią przepisy wspomnianej ustawy funkcjonują w „celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej [oraz] w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli (...)”. Zatem regulacje obrotu nieruchomościami rolnymi, które stawiają w uprzywilejowanej pozycji gospodarstwa rodzinne, jednocześnie realizują konstytucyjną zasadę wsparcia gospodarstw rodzinnych oraz niewyrażony wprost w Konstytucji RP cel działania państwa w postaci zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. To skojarzenie zasady z art. 23 Konstytucji RP z bezpieczeństwem żywnościowym może stanowić punkt wyjścia do dalszych rozważań³⁴.

Po pierwsze, należy wyjść z założenia, że art. 23 Konstytucji RP jest normą (deklaracją) programową wyznaczającą kierunek przyjmowanych przez państwo regulacji rangi ustawowej. Przyjęcie odwrotnej interpretacji (która również pojawia się w doktrynie), czyli uznanie, że art. 23 jest tylko proklamacją stanu prawno-społeczno-gospodarczego z chwili powstawania Konstytucji RP w latach 90. XX w. (gdy to właśnie na gospodarstwach rodzinnych opierało się gros produkcji rolnej w Polsce), a przez co nie ma charakteru normatywnego, nie jest uzasadnione. W kontekście bezpieczeństwa żywnościowego przyjęcie tej drugiej interpretacji uniemożliwiłoby „zaczepienie” tego pojęcia przy gospodarstwie rodzinnym.

Warszawa 2001; B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3.

³¹ Zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 23*, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, LEX/el. 2016.

³² N. Janowska, *Konstytucyjne uwarunkowania ustroju rolnego w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 1(47), s. 249.

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1655, z późn. zm.; dalej: u.k.u.r.

³⁴ Więcej o związkach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z bezpieczeństwem żywnościowym zob. P. Wojciechowski, *Bezpieczeństwo żywnościowe a ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych w kontekście strategii „Od pola do stołu”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1(28), s. 160 i n.

Czy jednak art. 23 lub inny przepis Konstytucji RP definiuje, czym jest (lub ma być) gospodarstwo rodzinne? Odpowiedź brzmi: nie. Na podstawie wykładni samej Konstytucji RP można wskazać, że jest to „gospodarstwo, którego własność pozostaje w zasadzie w rękach jednej rodziny”³⁵, przy czym to, jakie cechy gospodarstwa rolnego pozwalają uznać go za „rodzinne” w rozumieniu Konstytucji RP, jest szczegółowo opisywane w orzecznictwie i doktrynie. Istnienie szczegółowej ustawowej definicji gospodarstwa rodzinnego: „Za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne: 1) prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha” (art. 5 ust. 1 u.k.u.r.), nie rozwiązuje sporów w tym zakresie, gdyż jest ona często krytykowana (np. za nieuwzględnianie rodziny rolnika prowadzącego gospodarstwo, czy przyjęte limity obszarowe)³⁶.

Zdecydowanie ważniejsze od pojęcia gospodarstwa rodzinnego – które, jak zostało pokazane, jest kształtowane na podstawie szczegółowych regulacji pozakonstytucyjnych – jest określenie funkcji, którą mają one pełnić, czyli być podstawą ustroju rolnego państwa. Również pojęcie „ustroju rolnego” nie zostało w Konstytucji RP zdefiniowane. W świetle definicji doktrynalnej można mówić o nim jako o układzie stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego³⁷. Słusznie zatem wskazuje się, że: „Zawarte w art. 23 pojęcie »podstawy ustroju rolnego« powinno być rozumiane w sposób taki, jak w języku ogólnym, co oznacza, że ustrój rolny i produkcja rolna w RP powinny się opierać na rodzinnych gospodarstwach rolnych”³⁸. Dlatego mówi się, że art. 23 Konstytucji RP pełni funkcję „ochronną” dla gospodarstw rodzinnych. Jednak tych funkcji jest znaczenie więcej i w tym miejscu dochodzimy do zagadnienia bezpieczeństwa żywnościowego, bowiem ustrój rolny (oraz kształtowana w jego ramach produkcja rolna) dotyczy samych podstaw bezpieczeństwa żywnościowego, czyli sfery fizycznej dostępności żywności. Aby żywność była fizycznie dostępna na rynku, trzeba ją wyprodukować. Idąc dalej, trzeba zadać sobie pytanie: kto ją powinien wyprodukować? Artykuł 23 Konstytucji RP jasno wskazuje, że państwo polskie powinno preferować w tym zakresie gospodarstwa rodzinne. Mając to już ustalone, można przejść do analizy, jakie szczegółowe dyrektywy dla konkretnych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego mogą płynąć z konstytucyjnego zakresu ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych.

³⁵ Uzasadnienie wyr. TK z 7.5.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50, pkt 4.2.4.

³⁶ Zob. W. Borysiak, *Komentarz do art. 23*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016, i przywołana tam literatura.

³⁷ Tak np. A. Stelmachowski, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 11.

³⁸ W. Borysiak, *Komentarz do art. 23*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016, nb 31.

W doktrynie (prawa konstytucyjnego i prawa rolnego) oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się³⁹, że taka ochrona gospodarstw rodzinnych może polegać m.in. na:

- przyjęciu, że art. 23 Konstytucji RP stanowi podstawę ewentualnych działań interwencyjnych władz państwowych w sferze gospodarki rolnej w celu wsparcia gospodarstw rodzinnych, ale bez naruszenia wolności działalności gospodarczej oraz ochrony własności i dziedziczenia (o takich naruszeniach moglibyśmy mówić np. w przypadku wprowadzenia zakazu sprzedaży nieruchomości rolnych jako lokaty kapitału, próbie kolektywizacji rolnictwa, czy przyjęciu prymatu własności państwowej w rolnictwie);

- utrwaleniu prymatu gospodarstw rodzinnych w ustroju rolnym (obecnie o tym prymacie można mówić jedynie w kontekście liczby gospodarstw rodzinnych oraz osób w nich pracujących nad innymi formami prowadzenia działalności rolniczej);

- niedopuszczalności stanowienia aktów prawnych skutkujących osłabieniem gospodarstwa rodzinnego;

- uwzględnieniu funkcjonowania gospodarstw rodzinnych w przyjmowanych regulacjach dotyczących rolnictwa;

- stymulowaniu produktywności takich gospodarstw;

- wykorzystaniu norm z różnych gałęzi prawa (rolnego, publicznego gospodarczego, podatkowego, cywilnego itd.);

- tworzeniu regulacji dotyczących struktury oraz działalności rodzinnych gospodarstw rolnych (głównie poprzez określenie kręgu osób prowadzących takie gospodarstwo lub określenie zasady przekazywania takiego gospodarstwa);

- wprowadzeniu prawa pierwokupu lub wykupu nieruchomości rolnych przez gospodarstwa rodzinne o powierzchni niewystarczającej dla zapewnienia utrzymania rodzinie rolniczej;

- wprowadzeniu ograniczeń podziału gospodarstw rolnych.

Jak zatem widać, przeważającą część wyżej wymienionych wniosków można odnieść do pojęcia bezpieczeństwa żywnościowego. Konstytucja RP stanowi, że trzeba (pod różnymi postaciami i za pomocą różnych sposobów) wspierać gospodarstwa rodzinne, ale wprost nie podaje, w jakim celu – może być ich wiele, ale podstawowym jest w naszej ocenie zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego opartego właśnie na tego rodzaju podmiotach. Mówimy tu przede wszystkim o pierwszym wymiarze bezpieczeństwa żywnościowego – fizycznej dostępności żywności. Przyjmowane przez państwo regulacje powinny wspierać gospodarstwa rodzinne w takim stopniu, by w dalszym ciągu stanowiły one podstawę ustroju rolnego, a więc produkowały żywność i tym samym były istotnym elementem w polityce bezpieczeństwa żywnościowego państwa. Taka interpretacja

³⁹ Za W. Borysiak, *Komentarz do art. 23*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, i przywołana tam literatura.

przez pryzmat celów bezpieczeństwa żywnościowego uwypukla cele produkcyjne (żywnościowe) gospodarstw rodzinnych. Z art. 23 Konstytucji RP można zatem wywieść możliwość wprowadzania przez państwo znacznej ingerencji w sektor rolny (jeśli jest taka potrzeba), aby gospodarstwa rodzinne prowadziły produkcję rolną w naszym kraju oraz aby wykonywały to samodzielnie, tj. aby były konkurencyjne wobec innych podmiotów (np. wielkopowierzchniowych agroholdingów), które jak najbardziej mogą (?) funkcjonować bez takiego wsparcia oraz ochrony wynikającej z Konstytucji RP.

W zdecydowanie węższym zakresie można odnieść normę art. 23 Konstytucji RP do pozostałych wymiarów bezpieczeństwa żywnościowego (tj. dostępności ekonomicznej żywności oraz bezpiecznej żywności i sfery odżywiania). W zakresie ekonomicznej dostępności żywności konstytucyjne wsparcie będzie ograniczone do ludności prowadzącej gospodarstwa rodzinne. Zagwarantowanie odpowiedniej ochrony dla tych gospodarstw ma na celu polepszenie ich sytuacji ekonomicznej, co tym samym pozytywnie oddziałuje na możliwość nabywania żywności przez osoby gospodarujące w nich. Samej jednak ludności utrzymującej się z pracy w gospodarstwach rodzinnych w skali całego kraju nie ma zbyt wiele. Zgodnie z danymi poprzedniego Spisu Rolnego z 2010 r. (dane z ostatniego Spisu z 2020 r. nie zostały jak dotąd opublikowane) w gospodarstwach rolnych (a więc w przeważającej części gospodarstwach rodzinnych) pracowało prawie 4,5 mln osób⁴⁰, co daje nieco powyżej 10% populacji całego kraju. Oznacza to, że około 9 na 10 osób nie utrzymuje się z pracy w gospodarstwach rodzinnych, więc konstytucyjne wsparcie dla tych gospodarstw nie wpływa bezpośrednio na ich sytuację ekonomiczną. Artykuł 23 Konstytucji RP trudno zatem potraktować jako wskazówkę do kształtowania ekonomicznego aspektu bezpieczeństwa żywnościowego w skali całego kraju i ogółu populacji.

Jeśli chodzi o aspekt bezpieczeństwa żywności i prawidłowego odżywiania, to znaczenie kierunkowe art. 23 Konstytucji RP jest również raczej małe. Chociaż często przyjmuje się, że małe gospodarstwa (gospodarstwa rodzinne) z reguły produkują wysokiej jakości, „zdrową” żywność, co wpływa na zdrowie człowieka (stąd regulacje dotyczące np. żywności regionalnej i tradycyjnej⁴¹), to jednak podstawy regulacyjne dla polityki bezpieczeństwa żywnościowego państwa w tym zakresie trudno opierać na tym artykule. Regulacje postanowień bezpieczeństwa oraz jakości żywności, a także odżywiania powinny dotyczyć ogółu żywności będącej w obrocie. Nie ma zatem podstaw do tworzenia norm wymagających wyższych standardów dla żywności pochodzącej z gospodarstw

⁴⁰ Powszechny Spis Rolny 2010 – Pracujący w gospodarstwach rolnych, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2010/powszechny-spis-rolny-2010-pracujacy-w-gospodarstwach-rolnych,3,1.html> (dostęp: 21.09.2021 r.).

⁴¹ Zob. np. ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 224).

rodzinnych. Nie powinno to jednak wpływać na kontrolę tej żywności sprawowaną w ramach urzędowej kontroli żywności. Skoro mają one stanowić podstawę ustroju rolnego, a tym samym podstawę produkcji rolnej, to państwo nie powinno np. mniej starannie kontrolować żywności pochodzącej z gospodarstw rodzinnych.

4. POZOSTAŁE POSTANOWIENIA KONSTYTUCJI RP A BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCIOWE

Zapis rolny nie wyczerpuje zagadnień związanych z bezpieczeństwem żywnościowym, które znajdziemy w Konstytucji RP. Co więcej – jest ich znacząca liczba i dotyczą właściwie wszystkich aspektów pojęcia bezpieczeństwa żywnościowego. Z tych też przyczyn nie sposób ich w tym miejscu wyczerpująco omówić. Niektóre z tych postanowień dotyczą też gospodarstw rodzinnych, więc trzeba o nich wspomnieć.

Przed wszystkim kształt polityki bezpieczeństwa żywnościowego prowadzonej przez państwo będzie determinowany przez ustrój gospodarczy określony w Konstytucji RP. Zgodnie z jej art. 20 przyjęto w naszym kraju zasadę społecznej gospodarki rynkowej jako podstawę ustroju gospodarczego RP: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wynika z niej – jak zauważono – że „porządek gospodarczy musi się opierać na istnieniu wolnego rynku, a – dopiero na tle tego stwierdzenia – wskazanie, że ma to być rynek »uporządkowany«, tak by państwo mogło realizować swoją odpowiedzialność urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej, zwłaszcza bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Polski ustrojodawca nie przyjmuje jednak bezrefleksyjnie afirmatywnego podejścia do wolnego rynku. Nie wszystkie stosunki społeczne mogą być pozostawione wolnej grze rynkowej”⁴². Odnosząc tę zasadę do organizacji sektora rolno-spożywczego, można twierdzić, że powinien być on oparty na własności prywatnej i wolnym rynku. Powstaje jednak pytanie, czy jest dopuszczony interwencjonizm w gospodarkę w celu osiągnięcia bezpieczeństwa żywnościowego na poziomie kraju. Trzeba tu zaznaczyć, że co do zasady prywatny sektor rolno-spożywczy jest obecnie w stanie zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe kraju⁴³, co potwierdziło się chociażby podczas

⁴² Zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 23*, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*, pkt 5.

⁴³ O bezpieczeństwie żywnościowym Polski zob. np. F. Kapusta, *Ewolucja bezpieczeństwa żywnościowego Polski i jej mieszkańców na początku XXI wieku*, „Zagadnienia Ekonomiki

wybuchu pandemii COVID-19. W naszej ocenie jest on dopuszczalny, a nawet uzasadniony właśnie z uwagi na funkcjonowanie państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego. Nie powinno to budzić kontrowersji i nawet opowiadający się za gospodarką wolnorynkową ekonomiści w Polsce zwracają uwagę na konieczność interwencjonizmu w tym zakresie⁴⁴.

W świetle tej zasady konstytucyjnej ocenne jednak będzie, na czym ten interwencjonizm może polegać i jak głęboko może on ingerować w wolny rynek. Dlatego jest konieczne przeprowadzenie analiz prawnych, które będą wykazywać, jakie są konstytucyjne granice interwencji państwa w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego. Z całą pewnością do kryteriów oceny dopuszczalności danych regulacji będzie miała zastosowanie zasada proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Zasada ta w kontekście ograniczeń działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) oraz interwencjonizmu państwa została szeroko omówiona⁴⁵, dlatego w tym miejscu ograniczymy się do zasygnalizowania, że w Polsce państwo w pewnym zakresie działa jako producent żywności (np. cukru – Krajowa Spółka Cukrowa S.A.), czy jej sprzedawca (np. placówki Poczty Polskiej), a większość aktywności sprowadza się do nadzoru regulacyjnego i kontrolnego nad rynkiem. Od czasu do czasu rządzący wspominają o pomysle stworzenia państwowej sieci sklepów spożywczych⁴⁶. Tego rodzaju pomysły należałoby ocenić właśnie pod kątem tego, czy można je potraktować jako uzasadniony konstytucyjnie interwencjonizm mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, który powinien również uwzględniać rolę gospodarstw rodzinnych. Podobne wątpliwości można odnieść np. do koncepcji rozdawnictwa przez państwo zbóż i ryżu, jak to ma miejsce w Indiach, czy utrzymywania – już w naszym kraju – Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którego dotyczy obecnie wstrzymanie sprzedaży ziemi rolniczej, nawet dla gospodarstw rodzinnych⁴⁷. Można jednak wskazać na obszary bezpieczeństwa żywnościowego (we wszystkich jego wymiarach),

Rolnej” 2017, nr 1(350), s. 161–178; A. Mikula, *Bezpieczeństwo żywnościowe Polski*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2012, t. 99, z. 4.

⁴⁴ Np. S. Mentzen, *Protekcjonizm państwowy*, (w:) *Filozofia xd*, Częstochowa 2020, s. 208.

⁴⁵ Zob. np. K. Kruczałak, *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III; A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001.

⁴⁶ <https://www.dlahandlu.pl/detal-hurt/wiadomosci/narodowa-siec-handlowa-to-moze-sie-udac,90295.html> (dostęp: 21.09.2021 r.).

⁴⁷ 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 2021 r., poz. 760, z późn. zm.).

w których ingerencja państwa co do zasady jest uzasadniona w świetle art. 20 Konstytucji RP. Będzie to np. kwestia przywoływanych już wymogów dla jakości żywności sprzedawanej w szkołach.

Zagadnienie bezpieczeństwa żywnościowego będzie się także pojawiać w odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Bezpieczeństwo żywnościowe może być traktowane jako składnik bezpieczeństwa państwa⁴⁸. Wskazuje się również, że: „Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w Polsce wpisane jest w strategię bezpieczeństwa narodowego”⁴⁹. Jak istotne jest to zagadnienie, mogliśmy się przekonać przy okazji kilkudniowych braków w zaopatrzeniu wielu sklepów spożywczych po wybuchu paniki związanej z pojawieniem się epidemii COVID-19 w marcu 2020 r.⁵⁰. Państwo powinno podejmować działania mające na celu utrzymanie bezpieczeństwa żywnościowego w sytuacjach kryzysowych (w niektórych ujęciach „stabilność” jest jednym z filarów bezpieczeństwa żywnościowego⁵¹). Dlatego też tworzone są regulacje mające na celu tworzenie infrastruktury krytycznej oraz strategicznych rezerw żywnościowych.

Regulacja dotycząca tych ostatnich⁵² powinna w naszej ocenie uwzględniać nie tylko cele związane z bezpieczeństwem państwa, lecz także powinna uwzględniać rolę gospodarstw rodzinnych (stanowiących podstawę ustroju rolnego państwa) w tworzeniu i funkcjonowaniu tych rezerw. To jednak nie ma obecnie miejsca w świetle aktualnych regulacji. Pomimo trudności w ustaleniu, kto, w jakich ilościach oraz jakie przechowuje produkty spożywcze w ramach tych rezerw, jest mało prawdopodobne, aby w tym systemie uczestniczyły gospodarstwa rodzinne.

Z przywołanego art. 5 Konstytucji RP wynikają również zadania państwa związane z ochroną środowiska, które są rozwinięte w art. 74 Konstytucji RP: „1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo

⁴⁸ L. Garlicki. M. Zubik, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*, pkt 8.

⁴⁹ Wskazuje się, że: „Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w Polsce wpisane jest w strategię bezpieczeństwa narodowego”; zob. A. Mikula, *Bezpieczeństwo...*, s. 40.

⁵⁰ W naukach o bezpieczeństwie przy bezpieczeństwie ekonomicznym zwraca się uwagę m.in. na kwestię ciągłości łańcucha dostaw, zob. K. Żukrowska, *Ekonomia jako sfera bezpieczeństwa państwa*, (w:) K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber (red.), *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie. Paradygmat. Wiedza. Demarkacja*, Warszawa 2013, s. 32.

⁵¹ Por. np. http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitaly/documents/pdf/pdf_Food_Security_Coept_Note.pdf (dostęp: 21.09.2021 r.).

⁵² Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 255, z późn. zm.).

ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. 2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (...)

Konstytucja RP zatem wprost podkreśla, że prowadzenie polityki bezpieczeństwa ekologicznego jest obowiązkiem władz publicznych⁵³. Współcześnie nie powinno ulegać wątpliwości, że ochrona środowiska jest ściśle powiązana z regulacjami dotyczącymi rolnictwa i produkcji żywności. Widać to chociażby w strategiach opracowanych w ramach Europejskiego Zielonego Ładu⁵⁴. Dodatkowo zagrożenia bezpieczeństwa ekologicznego, takie jak np. degradacja ekosystemów, czy załamanie równowagi przyrodniczej⁵⁵, są również zagrożeniami bezpieczeństwa żywnościowego. Można wręcz mówić o tym, że zagrożenia wynikające ze zmian klimatu są obecnie jednymi z najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa żywnościowego, co dotyczy również naszego kraju⁵⁶. Dlatego też przepisy Konstytucji RP dotyczące ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego można traktować jako kolejną podstawę do tworzenia regulacji bezpieczeństwa żywnościowego, przy uwzględnieniu roli gospodarstw rodzinnych.

Z dyrektyw tworzenia polityki bezpieczeństwa żywnościowego wynikających z Konstytucji RP warto jeszcze przywołać zasadę pomocniczości (subsydiarności) wyrażoną w Preambule Konstytucji RP: „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot” oraz art. 15 ust. 1 Konstytucji RP: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”.

W jej świetle nie wszystkie zadania i działania w ramach polityki bezpieczeństwa żywnościowego państwa powinny być realizowane na poziomie władzy centralnej. Wynika z tego konstatacja, że wiele spośród nich może być realizowanych np. przez samorządy, co może się odbywać np. poprzez tworzenie miejskich strategii żywnościowych⁵⁷. Zasadne było również uwzględnienie w tego rodzaju strategiach dyrektywy wsparcia gospodarstw rodzinnych z art. 23 Konstytucji

⁵³ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 74*, (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.

⁵⁴ Np. „Strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 w celu ochrony wrażliwych zasobów naturalnych na naszej planecie” oraz „Strategia »od pola do stołu«, przewidująca stworzenie bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych”.

⁵⁵ M. Żuber, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako element bezpieczeństwa ogólnego*, (w:) K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber (red.), *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie. Paradygmat. Wiedza. Demarkacja*, Warszawa 2013, s. 182.

⁵⁶ Zob. np. Z. M. Karaczun, J. Kozyra, *Wpływ zmiany klimatu na bezpieczeństwo żywnościowe Polski*, Warszawa 2020, http://www.koalicjaklimatyczna.org/uploads/publikacje/Raport_Klimat_bezpieczenstwo_zywnosciowe_Karaczun_20.03.pdf (dostęp: 10.07.2021 r.); M. Popkiewicz, A. Kardaś, S. Malinowski, *Nauka o klimacie*, Warszawa 2019, s. 352 i n.

⁵⁷ Obecnie Warszawa opracowuje dokument dotyczący polityki żywnościowej m.st. Warszawy do 2030 r., <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/press-releases/articles/globalny-system-zywnosciowy-potrzebuje-gruntownej-przebudowy.html> (dostęp: 21.09.2021 r.).

RP. Mogą tu powstawać konflikty interesów, gdyż rolnictwo miejskie może przybierać formy produkcji żywności w oderwaniu od czynnika ziemi i udziału rolnika, np. fermy wertykalne⁵⁸.

Na koniec należy wspomnieć o tym, że niektóre postanowienia umów międzynarodowych łączą prawo do odpowiedniej żywności (podmiotowe prawo człowieka) oraz bezpieczeństwo żywnościowe⁵⁹. Poprzez prawo do odpowiedniej żywności w ślad za Specjalnym Sprawozdawcą ONZ do spraw odpowiedniej żywności J. Zieglerem można rozumieć „prawo do stałego, trwałego i swobodnego dostępu, bezpośrednio lub pośrednio poprzez środki pomocowe, do ilościowo i jakościowo odpowiedniej i wystarczającej żywności odpowiadającej tradycji i kulturze, do których konsument przynależy i która zapewnia fizyczne i psychiczne, indywidualne i zbiorowe zabezpieczenie godnego życia bez strachu”⁶⁰.

Chociaż do polskiej Konstytucji RP nie zostało ono wpisane, to jednak „stworzone zostały warunki ustrojowe do jego realizacji”. Mowa tu przede wszystkim o wolnościach, prawach i obowiązkach człowieka zawartych w rozdziale II Konstytucji RP, w szczególności prawach ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. W tym miejscu wskażemy jedynie na ochronę godności człowieka, ochronę konsumenta i prawo do zabezpieczenia społecznego.

Zasada ochrony godności człowieka została wyrażona w art. 30 Konstytucji RP w brzmieniu: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

Natomiast zgodnie z art. 76 Konstytucji RP: „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa”.

Z kolei prawo do zabezpieczenia społecznego uregulowane jest w art. 67 Konstytucji RP jako: „1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. 2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”.

Z powyższych zasad Konstytucji RP wynikają raczej ogólne gwarancje, niż konkretne uprawnienia jednostek. Gwarancje te powinny zostać dookreślone przez państwo konkretnymi aktami prawnymi. Na tej podstawie można

⁵⁸ Zob. P. Kalinowski, *Rolnictwo miejskie w służbie miasta zrównoważonego oraz jego społeczności*, (w:) M. Stębel, A. Szafranski, P. Wojciechowski (red.), *Zrównoważone miasto. Stan faktyczny i wyzwania prawne realizacji Agendy 2030* (tytuł roboczy), (w druku).

⁵⁹ M. Korzycka, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System...*, s. 491 i n.

⁶⁰ Compilation of general comments and general recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies, HRI/GEN/1/Rev.7, s. 7.

wyprowadzić ogólne wnioski dla tworzenia polityki bezpieczeństwa żywnościowego państwa i wprowadzania określonych regulacji. Regulacji, które – należy dodać – już funkcjonują w polskim systemie prawnym w postaci wspomnianego już rozporządzenia dotyczącego żywienia dzieci w szkołach, czy regulacji przeciwdziałania alkoholizmowi (ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi).

Po pierwsze, taka polityka nie powinna naruszać godności człowieka, jego praw oraz wolności. Jest to dosyć oczywisty wniosek, ale może mieć on przełożenie np. na normy żywieniowe (dostateczna ilość odpowiedniej jakości żywności) we wprowadzonych przez państwo zakładach (np. więzieniach)⁶¹. Może to być również jednym z kryteriów oceny konstytucyjności wprowadzanych ograniczeń w różnych regulacjach przeciwpandemicznych. W tym kontekście wypada się zastanowić, czy niemalże całkowity zakaz działalności restauracji przy jednoczesnym zakazie spożywania posiłków w miejscach publicznych (np. dla podróżujących środkami komunikacji publicznej) nie będzie naruszaniem prawa do odpowiedniej żywności, a więc i godności człowieka. Po drugie, wskazane przepisy Konstytucji RP nie przesądzają o kształcie regulacji dotyczącej bezpieczeństwa żywnościowego. Można np. wywieźć z nich podstawę do wprowadzenia systemu kartek na określone produkty spożywcze (np. dla osób biednych), jak to ma miejsce w USA. Uwzględniając jednak pozostałe zasady konstytucji (dotyczące gospodarki), trudno byłoby jednak utrzymywać wprowadzenie powszechnego systemu kartkowego (jak w Indiach, czy w byłej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej). Zatem kształt konkretnych regulacji bezpieczeństwa żywnościowego musi być ważony pomiędzy różnymi zasadami Konstytucji RP i trzeba w nim uwzględniać rolę gospodarstw rodzinnych.

5. PODSUMOWANIE I POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że Konstytucja RP wytycza pewne kierunki tworzenia regulacji dotyczących polityki bezpieczeństwa żywnościowego, ze szczególnym uwzględnieniem roli gospodarstw rodzinnych.

⁶¹ Żywnienie więźniów jest jednym z nielicznych przejawów występowania w orzecznictwie polskich sądów pojęcia bezpieczeństwa żywnościowego. Zob. P. Kalinowski, *Judicial decision*, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski (eds.), *Food sovereignty and food security: concepts and legal framework. Polish report*, XXX European Congress of Agricultural Law, 18–21 September 2019, Poznań (Poland), <https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/08/CommI-POL.pdf> (dostęp: 10.07.2021 r.).

Przed wszystkim z Konstytucji RP płynie dyrektywa, że gospodarstwa rodzinne powinny odpowiadać za produkcję pierwotną żywności, a zadaniem państwa jest je wspierać w wypełnianiu funkcji bezpieczeństwa żywnościowego. Takie stwierdzenie jest aktualne na dzień dzisiejszy.

Co więcej, system spożywczy funkcjonujący w naszym kraju powinien być oparty na gospodarce rynkowej oraz własności prywatnej – państwo jedynie w szczególnie uzasadnionych sytuacjach powinno ingerować w aspekt produkcji czy dystrybucji żywności, co wynika również z zasady proporcjonalności i pomocniczości.

W Konstytucji RP istnieje ponadto wiele innych zasad (ochrona godności człowieka) czy zadań państwa (ochrona: środowiska, konsumenta, bezpieczeństwa narodowego), które chociaż nie definiują bezpośrednio kształtu polityki bezpieczeństwa żywnościowego państwa, to jednak powinny zostać uwzględnione w jej tworzeniu (można się do nich odwoływać, poszukując podstaw prawnych dla takiej polityki).

Kwestia wskazania roli państwa dla osiągnięcia bezpieczeństwa żywnościowego kraju i jego mieszkańców jest na tyle ważna, że warto byłoby ją uwzględnić w ramach ewentualnych przyszłych prac nad zmianami obecnej Konstytucji RP. Podkreślenie roli państwa w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego (najlepiej w ramach katalogu zadań państwa) niewątpliwie dawałoby jasną podstawę konstytucyjną dla prowadzonej przez państwo polityki w tym zakresie, ale jednocześnie nie przesądzałoby samodzielnie o kształcie takiej polityki. W tym celu można by dodać nowy art. 23 ust. 2 Konstytucji RP w proponowanym brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska prowadzi politykę bezpieczeństwa żywnościowego, opierając ją na gospodarstwach rodzinnych”.

Na marginesie należy zauważyć, że szybki rozwój nowych technologii wytwarzania żywności (np. mięso produkowane komórkowo, wytwarzanie żywności w drukarkach 3D) oraz coraz bardziej widoczne zmiany klimatu wymuszają gruntowne zmiany obecnego systemu rolno-spożywczego. W przypadku odebrania produkcji żywności od czynnika ziemi, nasze myślenie o bezpieczeństwie żywnościowym, roli gospodarstw rodzinnych w jego zapewnianiu oraz interpretacji postanowień Konstytucji RP w tym zakresie będzie musiało ulec znaczącym przewartościowaniom.

REFERENCES

- Borysiak W., *Komentarz do art. 23*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013
- Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001

- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 74*, (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019
- Garlicki L., Zubik M., *Komentarz do art. 23*, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, LEX/el. 2016
- Hopkins R. F., *Food security, policy options and the evolution of state responsibility*, (w:) F. LaMond, Tullis, W. L. Hollist (eds.), *Food, the state and international political economy. Dilemmas of developing countries*, Lincoln–London 1986
- Janowska N., *Konstytucyjne uwarunkowania ustroju rolnego w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 1(47)
- Kalinowski P., *Judicial decision*, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski (eds.), *Food sovereignty and food security: concepts and legal framework. Polish report*, XXX European Congress of Agricultural Law, 18–21 September 2019, Poznań (Poland), <https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/08/CommI-POL.pdf> (dostęp: 10.07.2021 r.)
- Kalinowski P., *Rolnictwo miejskie w służbie miasta zrównoważonego oraz jego społeczności*, (w:) M. Stębel, A. Szafranski, P. Wojciechowski (red.), *Zrównoważone miasto. Stan faktyczny i wyzwania prawne realizacji Agendy 2030* (tytuł roboczy), (w druku)
- Kapusta F., *Ewolucja bezpieczeństwa żywnościowego Polski i jej mieszkańców na początku XXI wieku*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2017, nr 1(350)
- Karaczun Z. M., Kozyra J., *Wpływ zmiany klimatu na bezpieczeństwo żywnościowe Polski*, Warszawa 2020, http://www.koalicjaklimatyczna.org/uploads/publikacje/Raport_Klimat_bezpieczenstwo_zywieniowe_Karaczun_20.03.pdf (dostęp: 10.07.2021 r.)
- Korzycka M., (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017
- Kruczalak K., *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III
- Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, (w:) K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004
- Leśkiewicz K., *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1(10)
- Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy systemu rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, (w:) M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001
- Mentzen S., *Protekcjonizm państwowy*, (w:) *Filozofia xd*, Częstochowa 2020
- Mikuła A., *Bezpieczeństwo żywnościowe Polski*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2012, t. 99, z. 4
- Popkiewicz M., Kardaś A., Malinowski S., *Nauka o klimacie*, Warszawa 2019
- Rakoczy B., Bień-Kacała A., *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3
- Stelmachowski A., (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997

- Wojciechowski P., *Bezpieczeństwo żywnościowe a ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych w kontekście strategii „Od pola do stołu”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1(28)
- Żuber M., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako element bezpieczeństwa ogólnego*, (w:) K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber (red.), *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie. Paradygmat. Wiedza. Demarkacja*, Warszawa 2013
- Żukrowska K., *Ekonomia jako sfera bezpieczeństwa państwa*, (w:) K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber (red.), *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie. Paradygmat. Wiedza. Demarkacja*, Warszawa 2013