

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (32)

2023



WYDAWNICTWO NAUKOWE UAM

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/BIANNUAL/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

ROMAN BUDZINOWSKI (redaktor naczelny)
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (sekretarz redakcji)

Komitet naukowy

JERZY BIELUK, PAWEŁ CZECHOWSKI, BEATA JEŻYŃSKA,
MONIKA ANNA KRÓL, DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

oraz

FRANCESCO ADORNATO (Università di Macerata, Włochy)
FERDINANDO ALBISINNI (Universitas Mercatorum, Roma, Włochy)
ANNA BANDLEROVA (Slovenská Poľnohospodárska Univerzita v Nitre, Słowacja)
IRENE CANFORA (Università di Bari, Włochy)
CATHERINE DEL CONT (Université de Nantes, Francja)
DANIEL GADBIN (Université de Rennes 1, Francja)
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Universidad de Jaén, Hiszpania)
INES HÄRTEL (Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder, Niemcy)
JOSÉ MARTÍNEZ (Georg-August-Universität Göttingen, Niemcy)
LEONARDO PASTORINO (Università di Verona, Włochy)
ENRIQUE NAPOLEON ULATE CHACÓN (Universidad de Costa Rica, Kostaryka)
TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Universidad de Jaén, Hiszpania)
FLAVIA TRENTINI (Universidade de São Paulo, Brazylia)

Adres Redakcji

Collegium Iuridicum Novum
al. Niepodległości 53, pokój 25
61-714 Poznań
e-mail: ppr@amu.edu.pl
www.ppr.amu.edu.pl

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (32)

2023



POZNAŃ 2023

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

Published by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2023



The electronic version of the publication is available under
a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence

Przekład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przekład streszczeń na język włoski
Edyta Bocian

Opracowanie redakcyjne, korekta
i łamanie komputerowe
Adriana Staniszewska

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Przygotowanie do druku okładki
i redakcja techniczna
Elżbieta Rygielska

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja elektroniczna
<https://repozytorium.amu.edu.pl>, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/ppr>

ISSN 2719-7026 (Online), ISSN 1897-7626

DOI: 10.14746/ppr

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10
www.press.amu.edu.pl

Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: wyd nauk@amu.edu.pl
Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

Ark. wyd. 12,85. Ark. druk. 13,00

DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL SP. Z O.O., SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7-9

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Studia i materiały z badań

| | |
|--|-----|
| AGATA NIEWIADOMSKA (Uniwersytet Warszawski) | |
| <i>Key challenges related to smart villages</i> | 11 |
| KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) | |
| <i>Dysfunkcjonalność pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego</i> | 25 |
| DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu) | |
| <i>Ochrona wód w procesie produkcji rolnej w świetle nowych wyzwań</i> | 41 |
| TOMASZ MARZEC (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) | |
| <i>Rozwój energetyki obywatelskiej na obszarach wiejskich w Polsce</i> | 61 |
| JERZY BIELUK (Uniwersytet w Białymstoku) | |
| <i>Możliwość zastosowania instytucji fundacji rodzinnej w rolnictwie</i> | 81 |
| PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Uniwersytet Warszawski) | |
| <i>Oświadczenia środowiskowe dotyczące żywności – aspekty prawne</i> | 93 |
| ANNA KAPAŁA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu) | |
| <i>Rola krótkich łańcuchów dostaw i lokalnych systemów żywnościowych w koncepcji suwerenności żywnościowej i demokracji żywnościowej</i> | 115 |
| ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) | |
| <i>Z prawnej problematyki pojęcia wprowadzenia do obrotu żywności</i> | 137 |
| ANETA FORMALIK (Kancelaria adwokacka w Poznaniu) | |
| <i>Zakłady żywienia zbiorowego – pojęcie, klasyfikacja, status prawny</i> | 159 |

Prawo rolne w praktyce

| | |
|---|-----|
| ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie) | |
| <i>O postrzeganiu prawa na przykładzie sprawy rolnej z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego</i> | 177 |

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Recenzje i noty recenzyjne

Giuliana Strambi, *Le terre agricole abbandonate. Il recupero produttivo nella legislazione sulle “banche della terra” e nel Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022 (rec. ROMAN BUDZINOWSKI) . . 205

CONTENTS

I. ARTICLES

Research and studies

| | |
|---|-----|
| AGATA NIEWIADOMSKA (University of Warsaw, Poland) <i>Key challenges related to smart villages</i> | 11 |
| KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Dysfunctionality of the concept of a family household in the Act on shaping the agricultural system</i> | 25 |
| DAMIAN PUŚLECKI (University of Live Sciences in Poznań, Poland) <i>The protection of waters in agricultural production in the light of new challenges</i> | 41 |
| TOMASZ MARZEC (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Development of civic energy in rural areas in Poland</i> | 61 |
| JERZY BIELUK (University of Białystok, Poland) <i>Applicability of the institution of a family foundation in agriculture</i> | 81 |
| PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (University of Warsaw, Poland) <i>Environmental food claims – legal aspects</i> | 93 |
| ANNA KAPALA (University of Live Sciences in Wrocław, Poland) <i>The role of short supply chains and local food systems in the concept of food sovereignty and food democracy</i> | 115 |
| ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Legal issues related to the concept of the placing food on the market</i> | 137 |
| ANETA FORNALIK (Law firm in Poznań, Poland) <i>Mass catering establishments – concept, classification, legal status</i> | 159 |

Agricultural law in practice

| | |
|--|-----|
| ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ (Jagiellonian University in Cracow, Poland) <i>On the perception of the law on the example of an agricultural case from the Act on shaping the agricultural system</i> | 177 |
|--|-----|

| | |
|-----------------------------|-----|
| II. LITERATURE REVIEW | 205 |
|-----------------------------|-----|

INDICE

I. ARTICOLI

Studi e ricerche

| | |
|--|-----|
| AGATA NIEWIADOMSKA (Università di Varsavia, Polonia) <i>Sfide fondamentali relative ai villaggi intelligenti</i> | 11 |
| KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia) <i>La disfunzionalità della nozione di azienda familiare nella legge sull’ordinamento agrario</i> | 25 |
| DAMIAN PUŚLECKI (Università dell’Ambiente, Poznań, Polonia) <i>La tutela delle acque nel processo di produzione agricola alla luce di nuove sfide</i> | 41 |
| TOMASZ MARZEC (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia) <i>Lo sviluppo delle comunità energetiche nelle zone rurali in Polonia</i> | 61 |
| JERZY BIELUK (Università di Białystok, Polonia) <i>Sulla possibilità di impiegare l’istituto della fondazione di famiglia in agriculturae</i> | 81 |
| PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Università di Varsavia, Polonia) <i>Dichiarazioni ambientali per gli alimenti – aspetti giuridici</i> | 93 |
| ANNA KAPAŁA (Università dell’Ambiente, Wrocław, Polonia) <i>Il ruolo delle filiere corte e dei sistemi agroalimentari locali nella concezione di sovranità alimentare e democrazia alimentare</i> | 115 |
| ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia) <i>L’immissione di alimenti in commercio – questioni giuridiche</i> | 137 |
| ANETA FORNALIK (Studio legale a Poznań, Polonia) <i>Esercizi di ristorazione collettiva – concetto, tipologia, status giuridico</i> | 159 |

Diritto agrario: aspetti particolari

| | |
|---|-----|
| ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ (Università Jagellonica, Cracovia, Polonia) <i>Il problema di intendimento del diritto sull’esempio di una questione agraria proveniente dalla legge sull’ordinamento agrario</i> | 177 |
|---|-----|

| | |
|---------------------------------------|-----|
| II. RASSEGNA DI LETTERATURA | 205 |
|---------------------------------------|-----|

I. ARTYKUŁY

AGATA NIEWIADOMSKA*

ORCID 0000-0003-2863-2715

Key challenges related to smart villages

Introduction

Modern law seeks new solutions for shaping agriculture in Europe, which is also the result of the growing competitiveness among EU countries. As a rule, modern law is seen as a tool for implementing the goals of the Common Agricultural Policy and fostering not only the profitability, but, above all, developing innovation. Therefore, agricultural policy program plans and following them legislative acts contain not only a general definition of the goals of innovation, but also specific legal mechanisms that help to realize them. Most of the mechanisms implemented in recent years seem to be of an experimental nature, such as the greening policy,¹ the implementation of certain mechanisms related to climate protection,² or the environmental issues.³ As with any peculiar experiment, some are successful, and some are not, remaining ultimately subject to modification.

* University of Warsaw.

¹ European Court of Auditors, *Greening – a more complex income support system that is not yet environmentally effective*, Special Report 2017, No. 21.

² W. Ziętara, Z. Mirkowska, *Zielony ład – w kierunku rolnictwa ekologicznego czy ekologizacji rolnictwa?*, “Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2021, vol. 368, no. 3, pp. 29–54.

³ 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, vol. 57, no. 4, pp. 681–694.

The developing solutions to the idea of smart villages should also be seen in this category. They are a heterogeneous legal instrument that is largely shaped as a collection of different solutions enabling the implementation of innovation in rural areas. At the same time, these solutions should be sufficiently compatible among themselves in order to form complementary instruments to serve society and the local community.⁴

The purpose of the discussion is to identify the challenges faced not only by legislators in defining the regulations that would make up smart villages, but also the challenges faced by farmers who will apply these mechanisms. These challenges define the development perspective of agriculture and mainly focus on innovative solutions, but not only from the sphere of technology, but also from the social and economic aspect as well as the provision of public goods. The identification of the challenges of the future must be supported by examples from the past. Most of the solutions for smart villages in Poland come from other European countries. However, there are also a few Polish examples that fall within the concept of smart villages, and the challenges of the future may be identified on their experience.

The following research hypotheses will be emphasized in the paper. The first is the lack of unified European solutions for the development of smart villages. None of the EU countries has developed a comprehensive solution as yet. The model for the development of smart villages, which is the sum of various legal instruments that depend on the choice of local society is, on the one hand an opportunity, on the other hand a threat to the realization of smart villages.⁵

The second hypothesis is the need to combine the global⁶ and European challenges with the needs of local societies. Smart villages are intended to be a response to rural depopulation⁷ and the farmers' departure from the

⁴ L. Naldi, P. Nilsson, H. Westlund, S. Wixe, *What is smart rural development?*, "Journal Rural Studies" 2015, no. 40, pp. 90–101.

⁵ P. W. Maja, J. Meyer, S. von Solms, *Smart Rural Village's Healthcare and Energy Indicators-Twin Enablers to Smart Rural Life*, "Sustainability" 2022, vol. 14, no. 19.

⁶ V. I. Lakshmanan, A. Chockalingam, V. K. Murty, S. Kalyanasundaram, *Smart Villages: Bridging the Global Urban-Rural Divide*, Toronto, 2022.

⁷ A. Rosner, M. Stanny, *Przemiany struktury społeczno-zawodowej ludności wiejskiej*, in: M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (eds.), *Ciągłość i zmiana: Sto lat rozwoju polskiej wsi*, Warszawa 2019, pp. 119–146. The phenomenon of rural depopulation is noted in Regulation 2021/211, cited further. Recital 32 indicates that "as many rural areas in the Union suffer from structural problems, such as a lack of attractive employment opportunities, a shortage of skilled labor, underinvestment in broadband, digital and other infrastructure and basic services, and an exodus of youth, it is essential to strengthen the socio-economic structure in these areas,

profession.⁸ This global and particularly European problem is to be solved through grassroots initiatives of local communities. The legal challenge is to identify the needs of rural residents in such a way as to offer them a choice of legal instruments that will meet their expectations, while at the same time the combination of these mechanisms will realize the need to stem the rural exodus. Undoubtedly, the implementation of this concept should also be combined with the mechanisms that have already proven successful in identifying smart cities.⁹

Another hypothesis concerns the complexity of the legal instruments that make up smart villages. Their rather rapid variability and the possibility of choosing specific mechanisms depending on the needs of the population is a challenge for agriculture. Identifying the needs of a modern village and combining the individual instruments should in total yield not only the economic progress, but above all innovative progress. This complexity of legal instruments is also a challenge because of the legislature's permanent readiness to identify possible aid measures. It will be a challenge to keep the legislation up to speed with the milling technicization of agriculture and the implementation of new solutions in this area.¹⁰ Undoubtedly, meeting these challenges will also have an impact on the competitiveness of European agriculture, if only in comparison with third countries, including China,¹¹ or the US.

in line with the Cork Declaration 2.0. 'Better Life in Rural Areas,' particularly by creating jobs and generational exchange, introducing the Commission's jobs and growth agenda in rural areas, promoting social inclusion, helping young people, generational exchange and the development of 'smart villages' in rural areas across the European Union, and by contributing to mitigating depopulation."

⁸ A. L. Rossouw, M. Garbutt, *Six Roles of ICT in Alleviating Depopulation of Rural Villages Through Improved Quality of Life*, "Lecture Notes in Networks and Systems" 2023, vol. 624, pp. 341–351.

⁹ M. Czupich, M. Kola-Bezka, A. Ignasiak-Szulc, *Czynniki i bariery wdrażania koncepcji smart city w Polsce*, "Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2016, no. 276, pp. 223–235.

¹⁰ S. P. Priyadarshini, P. Balamurugan, *Unmanned Aerial Vehicle in the Smart Farming Systems: Types, Applications and Cyber-Security Threats*, Proceedings of the 2022 International Conference on Innovative Computing, Intelligent Communication and Smart Electrical Systems, ICSES 2022; R. Lankauskienė, Ž. Gedminaitė-Raudonė, *Toward Holistic Perceptions of "Smart" Growth in Development Paradigms and Policy Agendas*, "Land" 2023, vol. 12, no. 2.

¹¹ R.S. Sattar, M.S. Mehmood, M.H. Raza, V.P.I.S. Wijeratne, B. Shahbaz, *Evaluating adoption of climate smart agricultural practices among farmers in the Fujian Province, China*, "Environmental Science and Pollution Research" 2023, no. 30, pp. 45331–45341, <https://doi.org/10.1007/s11356-023-25480-0>.

The comprehensiveness of the matter under study allows us to point out only to the most important challenges facing the development of smart villages in Poland. It will depend on the regulations adopted and the financial assistance directed whether these challenges will be met by farmers. In addition to legal consensus, social agreements will also have to be found, as smart villages will serve not only farmers, but also other rural residents.¹² Therefore, the solutions adopted must be as universal as possible.

The presented issues are only a sample selection of the most important challenges facing smart villages. They are a contribution to a further discussion and answers to the question of how to effectively implement the interesting idea of smart villages so that it brings the best possible results for the Polish and European countryside.

1. The evolution of smart villages

The idea of smart villages is part of the broad idea of sustainable development.¹³ At the same time, it is a concept meant to promote progress in agriculture, especially the implementation of innovative solutions. The question arises as to what lies behind the concept of smart villages?¹⁴ In science, the question has been asked what really makes a smart village, smart?¹⁵ The answer to these questions is not easy, because the very term smart villages has evolved¹⁶ over years. In this development of the concept of smart villages, the first challenge can already be seen. This means that the legal institution in question is in the process of forming its final shape. However, even the postulated shape is not entirely clear. This allows, on the one hand, to adapt

¹² A. Visvizi, M. D. Lytras, “*Rescaling and refocusing smart cities research: From mega cities to smart villages*,” *Journal of Science and Technology Policy Management*” 2018, no. 9, pp. 134–145.

¹³ B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, “*Studia Iuridica Agraria*” 2012, vol. X; M.A. Król, *Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, in: M. Górski, J. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (eds.), *Public Administration and Nature Protection. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012, pp. 47–66.

¹⁴ L. Naldi, P. Nilsson, H. Westlund, S. Wixe, *What is smart rural development?*, “*Journal of Rural Studies*” 2015, vol. 40, pp. 90–101.

¹⁵ P. Gerli, J. Navio Marco, J. Whalley, *What makes a smart village smart? A review of the literature*, “*Transforming Government: People, Process and Policy*” 2022, vol. 16, no. 3, pp. 292–304.

¹⁶ S. Renukappa, S. Suresh, W. Abdalla, N. Shetty, N., Yababati, R. Hiremath, *Evaluation of smart village strategies and challenges*, “*Smart and Sustainable Built Environment*” 2022, <https://doi.org/10.1108/SASBE-03-2022-0060>.

the law to the changing reality, but on the other hand, prevents the rational planning of the entire aid system in advance.

One of the beginnings of the legal concept of smart villages is the announcement in April 2017 by the European Commission of the “EU Smart Villages Action.”¹⁷ At the moment of its presentation the plan included an initial definition of smart villages, which later evolved. The main idea was to gather practical solutions from villagers, that can be implemented to make their lives easier. On top of this, technological progress and climate protection were to be ensured. Implementing technological advances is also an important task. It is pointed out that “the term smart villages can be defined as those villages (local communities) that use digital technologies and innovations in their daily life, thus improving its quality, improving the standard of public services and making better use of local resources.”¹⁸

It is also stressed that “in the case of Smart Villages, the assumptions are identical. Namely, the whole idea is to provide residents with the best possible living space and, in addition, in the case of smart villages, to level the standard of living with that in cities. All the technological advances here are likely to create new opportunities for local entrepreneurs, improve the services provided and access to them, and strengthen civil society. Undoubtedly, easier contact with government offices via the Internet or the option to propose one’s own civic initiative could do a lot of good.”¹⁹

Such assumptions of integrating various innovation-oriented grassroots activities are the basis of Smart Villages and have been implemented in several European countries. The experience of the functioning of Smart Villages so far such as in Germany,²⁰ Italy,²¹ the Czech Republic,²²

¹⁷ https://enrd.ec.europa.eu/news-events/news/eu-action-smart-villages_en [accessed on 3.03.2023].

¹⁸ Quoted by http://ksow.pl/files/Bazy/Biblioteka/files/Inteligentna_wies_-_publikacja_2019.pdf, p. 8 [accessed on 3.03.2023].

¹⁹ <https://almine.pl/inteligentna-wioska-smart-village-co-to-omowienie/> [accessed on 3.03.2023].

²⁰ L. Hanning, J. Laxa, D. Ahrens, *A roadmap to becoming a smart village-experiences from living labs in rural Bavaria*, “eJournal of eDemocracy and Open Government” 2022, vol. 13, no. 2, pp. 89–109.

²¹ S. Battino, S. Lampreu, *The role of the sharing economy for a sustainable and innovative development of rural areas: A case study in Sardinia (Italy)*, “Sustainability” 2019, vol. 11, no. 11

²² M. Pěluča, *Smart Villages and Investments to Public Services and ICT Infrastructure: Case of the Czech Rural Development Program 2007–2013*, “European Countryside” 2019, vol. 11, no. 4, pp. 584–598.

Hungary,²³ Slovakia²⁴ or finally in Poland²⁵ shows that there is no single scheme that can be recommended and applied in the legal process.²⁶ However, the inconsistency of regulations and the lack of a single model shaping smart villages that is a determinant of the formation of smart villages clearly has one unifying element, which is the implementation of innovative solutions. It should also be noted that the Smart Village concept is developing not only in Europe, but also on other continents.²⁷ This leads to an assessment of the level of competitiveness of the legal solutions adopted there with European norms. This is a challenge that may determine the success of the Smart Village concept in the global sphere.

The challenge is to find in the various legal mechanisms the possibility of combining them, so that together they form such an organized legal model that will contribute to the success of smart villages. Much importance in this regard is attached to the leader of the team, to the person or entity that will be able to carry out the assumed changes in the village. Sometimes these are merely symbolic like integrating the village into the Internet, sometimes they are complex measures including education, health care, agricultural trade, environmental and climate action.

The evolution of the Smart Village concept has led to it becoming one of the main issues in the latest financial perspective of the CAP to be a transmitter of modern solutions to agriculture. In recital 23 of Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of December 2, 2021, laying down rules on support for strategic plans drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP strategic plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing

²³ T. T. Sikos, D. Szendi, *Evolution of smart village models in Hungarian Abaúj micro-region*, "Regional Statistics" 2022, vol. 12, no. 4, pp. 152–175.

²⁴ D. Košecká, P. Balco, P. Bajzik, *Readiness of Towns and Villages in Slovakia for the Implementation of Smart Solutions*, *Studies in Systems*, "Decision and Control" 2022, vol. 420, pp. 505–532.

²⁵ S. Żukowska, B. Chmiel, M. Połom, *The Smart Village Concept and Transport Exclusion of Rural Areas-A Case Study of a Village in Northern Poland*, "Land" 2023, vol. 12, no. 1.

²⁶ V. Zavratnik, A. Kos, E. S. Duh, *Smart villages: Comprehensive review of initiatives and practices*, "Sustainability" 2018, vol. 10, no. 7.

²⁷ M. Acosta, S. Riley, O. Bonilla-Findji, D. Martínez-Barón, F. Howland, S. Huyer, A. Castellanos, J. D. Martínez, N. Chanana, *Exploring women's differentiated access to climate-smart agricultural interventions in selected climate-smart villages of Latin America*, "Sustainability" 2022, vol. 13, no. 19.

Regulations (EU) No. 1305/2013 and (EU) No. 1307/2013²⁸ it is pointed out that “a smarter, modern and sustainable CAP must make use of research and innovation so that it can support the multifunctionality of the EU’s agricultural, forestry and food production systems by investing in technological development and digitization, as well as improving the uptake and effective application of technologies, particularly digital technologies, and improving access to and increased dissemination of impartial, reliable, relevant and new knowledge.” It is technological development and digitization that are to be among the markers of the Smart Village.

Article 77(1)(e) clearly indicates that Member States may grant support for cooperation purposes under the conditions set forth in the provision and further specified in their CAP Strategic Plans to prepare and implement smart villages strategies defined by Member States. Such an approach is also signaled in the Polish National Strategic Plan for the CAP, where it is emphasized that “the concept of smart villages, including the development of bio-economy, will be implemented. Investments in smaller scale technical infrastructure will be implemented.”²⁹ This can be equated with the implementation of innovations that enable technical progress combined with sustainable development, including climate protection. Innovation and climate are the main determinants not only of the smart village concept but also of the entire new CAP. Therefore, the challenge for smart villages may prove to be an increased importance in the investment process. As emphasized in the introduction, they have so far been treated as a kind of experiment. In the current approach, they are coming to the fore as one of the most desirable legal mechanisms for solving the current problems of agriculture in Europe.

The Polish Plan notes that a new instrument to be implemented as part of the intervention will be smart villages development projects aimed at using knowledge or innovation to find solutions in the areas of improving the quality of life, reducing depopulation, unfavorable demographic trends, increasing the quality of local services or security, respecting the local environment, insufficient number of jobs or digital exclusion, among others. The main challenge is to combat depopulation (rural depopulation) and raise

²⁸ Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of December 2, 2021, laying down provisions on support for strategic plans drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP strategic plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No. 1305/2013 and (EU) No. 1307/2013 (Official Journal of the EU of 2021 L 435/1).

²⁹ National Strategic Plan for the CAP, p. 33.

awareness of digital tools in agricultural activities. These two challenges, in order to be realized, require a huge amount of money. This is why innovation, along with climate protection, is one of the main priorities, of the new Common Agricultural Policy.

Smart villages are also created through the cooperation of various partners, including the involvement of the local community, as well as the scope of possible support under the LSR. This should contribute to strengthening multi-stakeholder cooperation at the local level.³⁰ The involvement of the local community and their ideas for the development of their own village, both individual and collective, is key to the success of the idea of smart villages. All of the cited examples of how such solutions worked assumed bottom-up initiative from the residents. The state only helped by creating a legal and financial framework for the implementation of specific projects.

As assessed in the Polish Plan, “an effective tool used in rural development can be the concept of Smart Villages. Within the framework of this concept, it will be important, among other things, to take advantage of the e-skills of society, access to e-health and other basic services, innovative solutions for environmental protection, conducting a closed-loop economy for agricultural waste, promoting local products supported by technology and ICT, implementing and reaping the full benefits of smart specialization of agri-food projects, tourism, cultural activities, etc. It is worth noting that the digital component in the Smart Villages concept is not mandatory. However, in addition to digitalization, the Smart Villages concept also seems to be a suitable method to be applied to the issues of: use of renewable energy, conservation of natural resources, social innovation, social capital, revitalization, mobility, etc.”³¹ This analysis alone presents a multiplicity of possible solutions related to environmental protection, innovation, tourism, or culture. This poses the challenge of linking the many spheres of the countryside in Poland in terms of legislation. All these mechanisms must work together in order to clearly define the development model of smart villages.

2. The future and further challenges of smart villages

In light of the European and national regulations presented, the future of agriculture is smart villages, as solutions that support progress and innovation. Solutions that are not imposed by legislation, but arise from the

³⁰ National Strategic Plan for the CAP, p. 1025.

³¹ *Ibidem*, Appendix 2 SWOT Analysis Objective 8, p. 30.

grassroots initiative of the local community. The first challenge is to identify these needs. A precise indication of what service or solution, or a combination of them, is needed in a given village. Such an indication must be preceded by economic, social and legal analyses. Only good preparation of such an investment that meets local needs can prove effective and determine the success of smart villages.

The challenge is also to find leaders among the rural population who not only have ideas, but also know how to implement them. In this regard, the state's challenge is to conduct training and information meetings for farmers, because only gaining knowledge about the pros and cons of particular solutions will allow rational decisions to be made. Without a leader who will convince the local community to implement innovative solutions, the measures taken may prove ineffective.

Building innovative villages also requires local coordination. For local governments, it is a challenge to coordinate individual projects so that they not only meet local needs, but serve all villagers. In this regard, local government officials should learn about the various options for building smart villages so that they can advise farmers and then control them.

Smart villages will not be built without public assistance. The noticeable increase in interest in this concept in the new Common Agricultural Policy is an opportunity for the development of smart villages. At the same time, the rather general declarations exemplified above must be followed by adequate financial resources to meet the requirements of innovation implementation. The rather low level of funding for greening policy has been met with inefficiency. For much more costly innovations, and thus with a higher degree of risk, much greater financial incentives are needed than before.

Developing forms of cooperation between science, business and agriculture will also be a challenge. The transfer of knowledge to the economy must have a defined legal framework. The cost-effectiveness of relevant innovations, patents, or implementations should be indisputable for explorers, but at the same time quite affordable for farmers and possible implementations. This challenge is one of the more significant due to the limited number of agricultural schools and uneven research opportunities in more European countries. The development of smart villages depends largely on the level of funding for science and research. Without adequate research facilities, no innovation in agriculture will work and will require the development of further intermediate solutions, and these no longer have the desired effect.

The legal challenge will be to develop solutions for the operation of precision agriculture. For example, at least the use of drones in agriculture

is not completely regulated. It is not clear how they are supposed to collect data on agricultural crops, soil quality, etc. There are no regulations allowing them to monitor other people's property, i.e. land, there is no clear status related to the protection of personal data, or, finally, liability for any damage caused by these machines. Drones are just one example here. What is lacking in agricultural law today are modern solutions for advancing agriculture. Legal instruments that would keep up with innovations. Therefore, *de lege ferenda* it would be appropriate to postulate the development of a law on precision agriculture that would respond to the most important needs of modern agriculture.

Conclusions

The analysis of smart villages presented in the paper and the identification of the challenges facing Polish agriculture leads to several final conclusions. First, there are no unified European solutions for the development of smart villages. As indicated in the introduction, none of the EU Member States have such comprehensive solutions either. There is also no unified model for the development of smart villages. The individual elements that make up a smart village relate primarily to the grassroots ideas of local communities. They can use the already existing legal mechanisms, or they can act on the basis of regulations scattered over many branches of law. The *de lege ferenda* postulate is to clarify the main components of smart villages and identify the most commonly chosen mechanisms to help their development.

In the concept of smart villages there is a merging of global and European challenges together with the needs of local societies. The challenge is to find solutions that will convince villagers not only to stay in the village, but also to carry out agricultural activities. As emphasized, the legal challenge is to identify the needs of rural residents in such a way as to offer them a choice of legal instruments that will meet their expectations, and at the same time the combination of these mechanisms will realize the need to stem the rural exodus. The problem of rural depopulation is a global problem. The observed depopulation should be stopped before implementing various innovative solutions that will not only help farmers, but will serve all rural residents.

After all, smart villages are not one specific legal mechanism. The complexity of the legal instruments that make up smart villages is a major challenge for lawmakers. What is it that he can offer farmers in the organizational sphere, as well as through financial assistance, that will make them stay in the countryside? The answer to this question is a global challenge, because,

contrary to appearances, technological advances making the world a “global village” are not conducive to the uniform development of urban and rural innovations. Identifying the needs of business farmers and people living in the countryside will determine the success of the experiment that is smart villages. The challenges outlined require not only a legal framework, but, above all, substantial economic assistance. Without targeted subsidies, no progress in agriculture may take place in European countries, simply because farmers will not be able to afford such investments.

BIBLIOGRAPHY

- Acosta M., Riley S., Bonilla-Findji O., Martínez-Barón D., Howland F., Huyer S., Castellanos A., Martínez J. D., Chanana N. (2022), *Exploring women's differentiated access to climate-smart agricultural interventions in selected climate-smart villages of Latin America*, “Sustainability” vol. 13, no. 19.
- Battino S., Lampreu S. (2019), *The role of the sharing economy for a sustainable and innovative development of rural areas: A case study in Sardinia (Italy)*, “Sustainability” vol. 11, no. 11.
- Cole L. J., Kleijn D., Dicks L. V., Stout J. C., Potts S. G., Albrecht M., Scheper J. (2020), *A critical analysis of the potential for EU Common Agricultural Policy measures to support wild pollinators on farmland*, “Journal of Applied Ecology” vol. 57, no. 4.
- Czupich M., Kola-Bezka M., Ignasiak-Szulc A. (2016), *Czynniki i bariery wdrażania koncepcji smart city w Polsce*, “Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” no. 276.
- Gerli P., Navio Marco J., Whalley J. (2022), *What makes a smart village smart? A review of the literature*, “Transforming Government: People, Process and Policy” vol. 16, no. 3.
- Hanninger L., Laxa J., Ahrens D. (2022), *A roadmap to becoming a smart village-experiences from living labs in rural Bavaria*, “eJournal of eDemocracy and Open Government” vol. 13, no. 2.
- Jeżyńska B. (2012), *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów Wiejskich*, “Studia Iuridica Agraria” vol. X.
- Košecá D., Balco P., Bajzik P. (2022), *Readiness of Towns and Villages in Slovakia for the Implementation of Smart Solutions*, *Studies in Systems*, “Decision and Control” vol. 420.
- Król M. A., *Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, in: M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (eds.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa.
- Lakshmanan V. I., Chockalingam A., Murty V. K., Kalyanasundaram S. (2022), *Smart Villages: Bridging the Global Urban-Rural Divide*, Toronto.
- Lankauskienė R., Gedminaitė-Raudonė Ž. (2023), *Toward Holistic Perceptions of “Smart” Growth in Development Paradigms and Policy Agendas*, “Land” vol. 12, no. 2.
- Maja P. W., Meyer J., Solms S. von (2022), *Smart Rural Village's Healthcare and Energy Indicators-Twin Enablers to Smart Rural Life*, “Sustainability” vol. 14, no. 19.

- Naldi L., Nilsson P., Westlund H., Wixe S. (2015), *What is smart rural development?*, "Journal Rural Studies" no. 40.
- Pělucha M. (2019), *Smart Villages and Investments to Public Services and ICT Infrastructure: Case of the Czech Rural Development Program 2007–2013*, "European Countryside" vol. 11, no. 4.
- Priyadharshini S. P., Balamurugan P. (2022), *Unmanned Aerial Vehicle in the Smart Farming Systems: Types, Applications and Cyber-Security Threats*, Proceedings of the 2022 International Conference on Innovative Computing, Intelligent Communication and Smart Electrical Systems, ICSES.
- Renukappa S., Suresh S., Abdalla W., Shetty N., Yabbati N., Hiremath R. (2022), *Evaluation of smart village strategies and challenges*, "Smart and Sustainable Built Environment," <https://doi.org/10.1108/SASBE-03-2022-0060>.
- Rosner A., Stanny M. (2019), *Transformations of the socio-professional structure of the rural population*, in: M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (eds.), *Continuity and Change: One Hundred Years of Development of the Polish Countryside*, Warszawa.
- Rossouw A. L., Garbutt M. (2023), *Six Roles of ICT in Alleviating Depopulation of Rural Villages Through Improved Quality of Life*, "Lecture Notes in Networks and Systems" vol. 624.
- Sattar R. S., Mehmood M. S., Raza M. H., Wijeratne V. P. I. S., Shahbaz B. (2023), *Evaluating adoption of climate smart agricultural practices among farmers in the Fujian Province, China*, "Environmental Science and Pollution Research" no. 30, <https://doi.org/10.1007/s11356-023-25480-0>.
- Sikos T. T., Szendi D. (2022), *Evolution of smart village models in Hungarian Abauj micro-region*, "Regional Statistics" vol. 12, no. 4.
- Visvizi A., Lytras M. D. (2018), *Rescaling and refocusing smart cities research: From mega cities to smart villages*, "Journal of Science and Technology Policy Management" no. 9.
- Zavratnik V., Kos A., Duh E. S. (2018), *Smart villages: Comprehensive review of initiatives and practices*, "Sustainability" vol. 10, no. 7.
- Ziętara W., Mirkowska Z. (2021), *Zielony ład – w kierunku rolnictwa ekologicznego czy ekologizacji rolnictwa?*, "Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" vol. 368, no. 3.
- Żukowska S., Chmiel B., Połom M. (2023), *The Smart Village Concept and Transport Exclusion of Rural Areas-A Case Study of a Village in Northern Poland*, "Land" vol. 12, no. 1.

KEY CHALLENGES RELATED TO SMART VILLAGES

Summary

The aim of the considerations was to identify the challenges related to smart villages arising in the Polish and European legal systems. The expansion of the smart villages concept has become more apparent the new Common Agricultural Policy which provides for the development of different legal mechanisms which, put together, will help to create a smart village. The legal, but also social and economic challenges related to this proposal have been indicated and supported by examples of the implementation of innovative villages in selected European countries, taking into account the influence of globalisation and Europeanisation on the very concept of intelligent villages. Further to that, potential threats

from the adopted solutions, as well as their impact on the competitiveness of agriculture have been highlighted. It has also been shown that intelligent villages constitute one of the transmitters of innovation in agriculture and digital rural development.

Keywords: Common Agricultural Policy, National Strategic Plan, agriculture, innovative village, intelligent village

SFIDE FONDAMENTALI RELATIVE AI VILLAGGI INTELLIGENTI

Riassunto

L'articolo si propone di identificare sfide fondamentali relative ai villaggi intelligenti negli ordinamenti giuridici polacco ed europeo. Nella nuova politica agricola comune dopo il 2023 lo sviluppo della concezione di smart village è più accentuato. Essa prevede di sviluppare vari meccanismi giuridici che nell'insieme porteranno a creare questo tipo di villaggio. Nell'articolo sono state messe in risalto soprattutto sfide giuridiche, accanto a quelle sociali ed economiche, supportate da concreti esempi provenienti da Paesi europei scelti. Nel contesto delle sfide discusse si è tenuto conto anche delle questioni riguardanti la globalizzazione e l'europeizzazione. Si è fatto altresì riferimento a possibili minacce risultanti dalle soluzioni adottate, nonché ad un loro impatto sulla competitività dell'agricoltura. È stato anche appurato che i villaggi intelligenti agiscono da cassa di risonanza per promuovere l'innovazione nel settore agricolo come anche l'innovazione digitale delle zone rurali.

Parole chiave: politica agricola comune, Piano strategico nazionale, agricoltura, villaggio innovativo, villaggio intelligente

KATARZYNA LEŚKIEWICZ*

ORCID: 0000-0001-5261-2752

Dysfunkcjonalność pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Termin „dysfunkcjonalność” należy rozumieć jako „cechę czegoś, co nie spełnia określonych wymogów i prowadzi do nieprawidłowości”¹. Jego przeciwieństwem jest funkcjonalność. W naukach prawnych aspekt funkcjonalności odnoszony jest do instytucji², a także pojęć³. Można dodać, że przez funkcje prawa rozumie się „następujące ze względu na normy prawne zmiany zachowania podmiotów społecznych i związane z tym skutki faktyczne”⁴. By te zmiany i skutki ocenić w aspekcie funkcjonalności, należy określić cele legislacyjne i wskazać ich konsekwencje.

W świetle Konstytucji RP gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego⁵. Przyjmuje się, że art. 23 Konstytucji RP przesądza kierunki polityki RP w zakresie ustroju rolnego⁶. Podkreśla się jednak brak precyzji tej regulacji oraz to, że zawiera ona jedynie „normę kierunkową o silnym zabarwieniu ideologicznym, która tylko częściowo została wypełniona treścią przez ustawodawcę w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na potrzeby reglamentacji obrotu nieruchomościami rolny-

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ *Wielki Słownik Języka Polskiego*, PWN, wsjp.pl [dostęp: 16.05.2023].

² Zob. np. M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019; S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018.

³ Zob. np. J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 196.

⁴ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 233.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz. U. Nr 78, poz. 483).

⁶ Wyrok NSA z 22 czerwca 2017 r., II OSK 2695/15, Legalis.

mi”⁷, co wpływa na dysfunkcjonalność systemu prawnego⁸. W art. 23 Konstytucji upatruje się również źródła zasady szczególnej ochrony rodzinnego charakteru gospodarstw jako podstawy ustroju rolnego⁹. Natomiast pojęcie „ustrój rolny” definiuje się jako układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie¹⁰.

Pojęcie gospodarstwa rodzinnego zdefiniowała ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego¹¹. Wiele zagadnień związanych z tą instytucją regulują inne akty prawne¹². W szczególności należy mieć na uwadze cele wspomnianej ustawy określone w preambule, w tym „wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych [...] dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich [...]”.

Pojęcia prawne są przedmiotem badań różnych nauk zarówno z zakresu teorii prawa¹³, jak i nauk szczegółowych, np. nauki o prawie rolnym. Definicje pełnią bowiem różne funkcje, przede wszystkim pozwalają zachować ścisłość terminologiczną i precyzję w kwalifikacji stanów faktycznych¹⁴. Problematyka dysfunkcji pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawie

⁷ A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, „Rejent” 1997, nr 5, s. 79–91; D. Łobos-Kotowska, *Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 267 i n.

⁸ 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, s. 201.

⁹ P. Litwiniuk, *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 119–130.

¹⁰ Por. np. 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. 11 i powołana tam literatura.

¹¹ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655 ze zm., dalej: u.k.u.r.).

¹² Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2409); ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503); ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 344).

¹³ Szerzej: Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa – Poznań 1978, s. 4.

¹⁴ R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 54.

o kształtowaniu ustroju rolnego nie doczekała się szerszego opracowania, aczkolwiek wiele kwestii było już poruszanych. W szczególności w nauce prawa rolnego badano status prawny gospodarstwa rodzinnego¹⁵, funkcje gospodarstw rodzinnych¹⁶, prawo pierwokupu i wykupu w świetle u.k.u.r.¹⁷, a także wiele kwestii związanych z obrotem gruntami rolnymi¹⁸ w różnych perspektywach¹⁹ i formach, np. komentarzowych²⁰.

Za podjęciem opracowania zagadnienia określonego w tytule przemawiają względy teoretycznoprawne i praktyczne. Jeśli chodzi o te pierwsze, to badanie dysfunkcji pojęć prawnych w prawie rolnym pozwala zgłębić aspekt socjologiczno-psychologiczno-społecznych funkcji prawa. Wyjście w niniejszych rozważaniach poza ogólny kontekst definicji legalnych nakreślony przez przedstawicieli nauki o prawie rolnym jest uzasadnione swoistościami regulacji dotyczących rolnictwa, na które zwraca uwagę Roman Budzinowski²¹. Szczegółowe regulacje prawne nadają bowiem instytucjom prawnym właściwości charakterystyczne wyłącznie dla regulowanego sektora gospodarki, których nie sposób uchwycić w ramach ogólnych badań.

¹⁵ A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej*, Białystok 2000; S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego...*, s. 11 i powołana tam literatura.

¹⁶ B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne, Opinie i Ekspertyzy*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.

¹⁷ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomości rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019.

¹⁸ A. Lichorowicz, *Perspektywy nowej regulacji obrotu gruntami rolnymi (uwagi wprowadzające)*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2010, t. VIII, s. 7–13; idem, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2008, nr 2, s. 30 i n.

¹⁹ P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle prawnoporównawczym*, Kraków 2009; P. Gała, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego...*, s. 201–214 i cytowana tam literatura; P. Litwiniuk, *Umocowanie zasad prawa rolnego...*, s. 119–130; W. Pawlak, *Role społeczne prawa rolnego*, w: idem, *Polskie prawo rolne*, Warszawa – Poznań 1988; W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984; P. Litwiniuk, *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2019, nr 2, s. 47–68; M. Wiącek, *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 107.

²⁰ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis; P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX.

²¹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 8–9.

Jeśli chodzi o względy praktyczne, to pożądane jest, by praktyka stosowania prawa przez sądy i organy administracji była jednolita w skali całego kraju i oparta na źródłach uzasadniających właściwe kierunki interpretacji prawa. Potrzebę taką można dostrzec w praktyce sądowej, notarialnej, a także w wypowiedziach referentów na konferencjach naukowych z zakresu prawa rolnego²².

U podstaw prowadzonych rozważań leży twierdzenie o dysfunkcyjności pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Konieczne jest zatem zweryfikowanie, czy pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego służy realizacji celów, które ustawodawca związał z tym aktem prawnym. Struktura rozważań została podporządkowana tak określonej celowi. W pierwszej kolejności dokonano prezentacji teoretycznych aspektów definiowania pojęć i ich funkcji, a następnie przeprowadzono analizę pojęcia gospodarstwa rodzinnego na tle przykładowych uregulowań zagranicznych. Artykuł sygnalizuje główne wątki, które ze względu na ramy opracowania nie wyczerpują poruszonej problematyki.

2. Ogólną rolą definicji legalnych przyjmowaną w piśmiennictwie z zakresu teorii prawa jest nadawanie precyzji, jednoznaczności i zrozumiałości pojęciom występującym w tekście aktów prawnych, a także wyznaczanie kierunku interpretacji przepisów. Potrzeba wprowadzenia definicji pojęć może wynikać z różnych względów, w tym z nieostrości czy wieloznaczności terminów, konieczności zapewnienia komunikatywności języka²³. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, największe znaczenie pod tym względem mają definicje kodeksowe oraz te wpływające na zakres podmiotowy regulacji lub wyznaczające treść głównych instytucji prawnych²⁴. Niekiedy modyfikacje ogólnych pojęć mogą wynikać z ustaw szczegółowych.

²² Konferencje takie miały miejsce 15 czerwca 2019 r., 20 listopada 2019 r. i 26 listopada 2020 r., 25 listopada 2021 r. i zostały zorganizowane we współpracy Zakładu Prawa Rolnego, Żywnościowego i Ochrony Środowiska, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Rady Izby Notarialnej w Poznaniu.

²³ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 118–119.

²⁴ M. Bartoszewicz, *Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa*, w: R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek...: księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 355–364, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89847/PDF/26_M_Bartoszewicz_Definicje_legalne_w_swietle_zasady_okreslonosci_prawa.pdf [dostęp: 21.05.2023].

Warto odnotować stanowisko, według którego formułowanie definicji materialnych należy do filozofii, ponieważ wskazują one istotę przedmiotu. Natomiast definicje formalne pozwalają odróżnić zjawiska podpadające pod dane pojęcie od innych zjawisk i nie muszą obejmować istotnej zawartości pojęcia²⁵. Ponadto budowa definicji formalnych należy do poszczególnych dyscyplin, gdyż to one mają poszukiwać zasad wyjaśniających²⁶. W ramach naukowego dyskursu na temat argumentów „za” albo „przeciw” definicjom w prawie przyjmuje się, że różne mogą być cele definiowania: teoretyczne (naukowo-poznawcze) lub praktyczne (porozumiewanie się)²⁷.

Definicje pojęć prawnych należy rozpatrywać w ramach funkcji prawa, które w zależności od kryterium kierunku, rodzaju lub sposobu oddziaływania, a także perspektyw, będą przyjmowały odmienną postać. Kierunek oddziaływania prawa pozwala wyodrębnić funkcję stabilizującą i dynamizującą, sposób oddziaływania prawa – funkcję represyjną i wychowawczą, zaś rodzaj oddziaływania prawa – funkcję ochronną i organizacyjną. Perspektywy badań funkcji mogą być różne²⁸. Słusznie przyjmuje się, że nie można oczekiwać, iż arbitralne prawodawstwo, albo choćby nieprzystające do potrzeb społecznych lub braku precyzyjnego określenia celów, jakie prawo ma realizować, przyniesie efektywne przeobrażenie stosunków społecznych²⁹. Z oczywistych względów takie prawo jest niedoskonałe, wieloznaczne i niezapewniające skutków, których społeczeństwo może oczekiwać od racjonalnego prawodawcy. Nie zawsze łatwe jest bowiem odtworzenie intencji czy przesłanek stojących za danym rozwiązaniem. Istotne jednak wydaje się poszukiwanie ich w drodze działań uwzględniających hierarchię i rodzaj źródeł prawa, metodę regulacji czy wartości, które miały być przedmiotem ochrony.

3. Badania funkcjonalności prawa w nauce prawa rolnego dotyczą różnych zagadnień związanych także z pojęciem gospodarstwa rodzinnego i były podejmowane przez wielu autorów³⁰. Przegląd stanowisk prezentowanych w literaturze pozwala stwierdzić, że problematyka ta ma charakter

²⁵ Poglądy G. Jellinka na temat definicji prawa przytoczone przez J. Gregorowicza, *Definicje w prawie i w nauce prawa*, Łódź 1962, s. 83.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem, s. 57.

²⁸ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, s. 233–239.

²⁹ Ibidem, s. 234.

³⁰ Zob. np. A. Stelmachowski, *Własność rolnicza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, z. 4, s. 1–15.

ponadczasowy. Liczne są zwłaszcza opracowania tego zagadnienia w zakresie różnych aspektów własności rolniczej, takich jak ochrona całości gospodarczej gospodarstwa rolnego, ochrona jego składników, możliwość rozporządzania nimi, posiadanie i ujmowanie ich w różnych perspektywach badawczych³¹. Nie ma więc potrzeby rozwijania tych wątków w niniejszym opracowaniu.

Oparcie ustroju rolnego na gospodarstwie rodzinnym było postulowane w okresie transformacji ustrojowej Polski³². Już wtedy został sformułowany zarzut, że w art. 23 Konstytucji RP nie chodzi o budowanie określonego (trwałego) modelu ustrojowego polskiego rolnictwa³³. Wydaje się, że właśnie niedookreślenie tego modelu sprawia, że do dziś poszukuje się odpowiedzi na oczywiste pytania, co jest przedmiotem ochrony w świetle wspomnianego przepisu Konstytucji RP oraz jaki ta ochrona powinna mieć kształt i zakres. Przedstawiciele doktryny prawa rolnego zwracali na to uwagę wielokrotnie³⁴. Pewnych wskazówek dostarcza orzecznictwo, tj. że norma ta ma charakter ochronny w tym sensie, iż oznacza niedopuszczalność stanowienia aktów prawnych, których skutkiem, choćby pośrednim, „mogłyby być ograniczenie i osłabienie gospodarstw rodzinnych”³⁵. Jednak stwierdzenie to świadczy jedynie o zakazie sprzecznej z tą normą legislacji, a nie przynosi odpowiedzi na wszystkie wątpliwości, zwłaszcza te dotyczące określenia przedmiotu ochrony konstytucyjnej.

Przy badaniu funkcji definicji pojęć zawartych w u.k.u.r. warto mieć na uwadze genezę tego aktu, a także istotne modyfikacje wprowadzone nowelizacjami z 2016 i 2019 r.³⁶ Aleksander Lichorowicz podkreślił, że rzeczywistym celem ustawy była ochrona gruntów rolnych przed nabywa-

³¹ A. Stelmachowski, *Własność rolnicza*, s. 9–11; S. Prutis, *Ochrona własności rolniczej*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017.

³² Por. A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego...*, s. 79 i n. i powołana tam literatura; M. Błażejczyk, *Rodzinne gospodarstwo rolne w ustroju rolnym Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, „Prawo Rolne” 1992, nr 2(4), s. 5; A. Lichorowicz, *Perspektywy nowej regulacji obrotu...*, s. 7–13.

³³ A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego...*, s. 81.

³⁴ Zob. np. Z. Truszkiewicz, *O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościowym prywatnymi gruntami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV s. 257.

³⁵ Wyrok NSA z 22 czerwca 2017 r., II OSK 2695/15, Legalis.

³⁶ Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585; t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 869 ze zm.), ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080).

niem ich przez cudzoziemców³⁷. Istotnym powodem wprowadzenia i zmian ustawy była więc potrzeba ochrony gruntów rolnych przed nabywaniem ich przez cudzoziemców. Zamiarowi ustawodawcy od początku przyświecała więc konieczność eliminowania określonych zachowań (zakupu ziemi przez cudzoziemców, a od 2016 r. także przez „nie-rolników”).

Szukając odpowiedzi na pytanie, jaki jest cel regulacji podstawowych pojęć w u.k.u.r., należy zastanowić się, które wartości są (były) zagrożone i które w związku z tym powinny być chronione. Istotą funkcji ochronnej prawa jest bowiem to, że normy prawne powinny wyznaczać zespół wartości, które mają być respektowane przez członków społeczeństwa oraz zachowania służące ich realizowaniu³⁸. Kwestia ta w świetle u.k.u.r. ma złożony charakter, gdyż dotyczy dostępu do dóbr – gruntów rolnych w sposób nierówny dla wszystkich podmiotów (w tym obywateli, nie-obywateli czy państwa). Prawodawca ustanowił bowiem kryterium oparte m.in. na zawodowym prowadzeniu działalności rolniczej, domicylu i posiadaniu określonej powierzchni gruntów (gospodarstwo rodzinne) – dla obywateli i braku jakichkolwiek kryteriów w przypadku nabywania gruntów np. przez państwo (Skarb Państwa za pośrednictwem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a wcześniej Agencji Nieruchomości Rolnych).

Ponadto w prawnych „ograniczeniach” w nabywaniu tych gruntów określonych przez u.k.u.r. upatruje się „instrumentów ingerencji władzy publicznej” w obrót prawny gruntami rolnymi, które są nieadekwatne z punktu widzenia celów regulacji³⁹, a niektóre rozwiązania są oceniane jako niedopuszczalne także z innych punktów widzenia, niekiedy nawet prawa unijnego⁴⁰.

Z kolei cele zrównoważonego rozwoju implikują ochronę wykorzystywanych w rolnictwie zasobów, wśród których główne miejsce zajmują grunty rolne. Ze względu na ich niepomnażalny i unikatowy charakter konieczne są rozwiązania prawne zapewniające zachowanie tych właściwości dla przyszłych pokoleń. W świetle art. 23 Konstytucji RP chroniony powinien być

³⁷ A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 28.

³⁸ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, s. 235.

³⁹ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej...*, s. 69–106.

⁴⁰ Ocenę dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń w nabywaniu nieruchomości sformułowali B. Jeżyńska i R. Pastuszko, *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku*, Opinie i Ekspertyzy, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, nr OE-197 i powołana literatura.

rodzinny charakter gospodarstw rolnych. Na poziomie polityki stanowienia prawa nie powstały jednak modelowe założenia, które miałyby być realizowane we wskazanym celu, poza pewnymi ogólnikami sformułowanymi w preambule ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która odwołuje się do potrzeby wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa⁴¹.

4. Prawodawstwo innych krajów ukazuje różne możliwości definiowania podstawowych pojęć o zasadniczym znaczeniu dla ustroju rolnego⁴². Bogactwo i różnorodność tych rozwiązań nie pozwala na pełną ich prezentację w ramach niniejszego opracowania. Przykładowo, za Lichorowiczem należy odnotować, że w regulacjach krajów Europy Zachodniej nie zawsze występują definicje gospodarstwa rodzinnego. Niekiedy termin „gospodarstwo rodzinne” jest zastąpiony innymi, zbliżonymi (np. we Włoszech reguluje się sytuację prawną rolnika – bezpośredniego producenta: *coltivatore diretto*, po 1975 r. sytuację prawną przedsiębiorstwa rodzinnego, a po 2001 r. – *compendio unico*; w Hiszpanii – majątek rodzinny, po 1973 r. gospodarstwo wzorowe, po 1995 r. gospodarstwo priorytetowe)⁴³.

Przykładem pierwszych rozwiązań prawnych zdeterminowanych regulacją wówczas „wspólnotową” była (i jest) instytucja włoskiego prawa rolnego: *minima unità colturale* (następnie *produttiva*) wspierana rozwiązaniami o charakterze bodźców, czy wprowadzone w 2001 r. *compendio unico* – zastrzeżone dla osobistego prowadzenia przez *agricoltore diretto* (*coltivatore diretto*) albo zawodowego – przez *imprenditore agricolo*, którego powierzchnia gruntów rolnych musiała zapewniać osiągnięcie minimalnego dochodu ujętego w regionalnych planach rozwoju obszarów wiejskich⁴⁴. Są one związane ze zobowiązaniem do prowadzenia *azienda agricola* o statusie *compendio unico* przez 10 lat, a ponadto brakiem możliwości rozporządzania

⁴¹ A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi...*, s. 28.

⁴² P. Blajer, *Gospodarstwa rodzinne w USA – status, znaczenie i aktualne problemy*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 97 i n. Autor podkreśla niejednorodność pojęcia gospodarstwa rodzinnego w świetle uregulowań federalnych i poglądów doktryny; idem, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego...*

⁴³ A. Lichorowicz, *Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony...*, s. 266.

⁴⁴ A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów...*, s. 33–34.

gruntami. Instytucja ta mogła korzystać z przywilejów publicznoprawnych (zwolnień podatkowych i opłat sądowych czy redukcji taksy notarialnej)⁴⁵. W istocie chodziło o ochronę niepodzielności takich gospodarstw.

We Francji zaś *attribution preferentielle* dotycząca spadkobrania uregulowana została w Kodeksie Napoleona, a także w Code Rural. Pierwsza z tych instytucji polega na wyborze przez ustawodawcę pewnej uprzywilejowanej grupy spadkobierców, która może domagać się przyznania gospodarstwa w naturze (powiązana z uprzednią pracą w tym gospodarstwie) z obowiązkiem zaspokojenia pozostałych spadkobierców i z zastrzeżeniem, że spłaty muszą mieć wartość rynkową i nie podlegają redukcji⁴⁶. Wspomniana instytucja ma długą tradycję i korzenie w prawie szwajcarskim, była też wiele razy nowelizowana. W 2007 r. spod kontroli administracyjnej zostały wyłączone (tzw. *régime déclaratif*) transakcje obrotu gruntami rolnymi o charakterze rodzinnym (zwolnienie to rozszerzono na transakcje ze wszystkimi krewnymi aż do III stopnia), ponadto rozbudowano i rozszerzono zakres działania instytucji zezwolenia na podjęcie produkcji rolnej, które wiąże się z przygotowaniem zawodowym nabywcy gruntu rolnego. Wymóg uzyskania takiego zezwolenia został rozciągnięty nie tylko na wypadki założenia gospodarstwa rolnego, lecz także na jego powiększenie i połączenie z innym⁴⁷.

Aleksander Lichorowicz wskazał podstawowe kryteria uznania gospodarstwa rolnego za rodzinne w świetle prawodawstwa krajów zachodnich:

- rozmiar gospodarstwa, zależny od tego, czy możliwe było zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu przeciętnej rodziny rolniczej (Francja, Włochy, Hiszpania, Szwajcaria);
- dochodowość, zależna od tego, czy roczny przeciętny dochód z produkcji towarowej gospodarstwa mógł zapewnić rodzinie rolniczej godziwe utrzymanie (Hiszpania, Szwajcaria), a także minimalny i maksymalny obszar (Hiszpania, Włochy);
- wymóg pracy osobistej rolnika na gospodarstwie rodzinnym, z której to pracy powinien uzyskiwać co do zasady 50% swego dochodu (Włochy, Hiszpania);
- posiadanie określonych prawem kwalifikacji rolniczych przez osobę prowadzącą gospodarstwo rodzinne,
- stałe zamieszkanie na terenie jednostki administracyjnej, w której położone jest gospodarstwo rodzinne,

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem, s. 35.

⁴⁷ Ibidem, s. 38.

– wiek prowadzącego gospodarstwo rodzinne, który powinien się mieścić w granicach 18–65 lat, a równocześnie podlegać reżimowi ubezpieczeń społecznych w rolnictwie⁴⁸.

Warto dodać, że w wielu państwach zostały wprowadzone mechanizmy (rozwiązania) służące ochronie rodzinnego charakteru gospodarstw przed podziałami. Dotyczyło to instrumentów, takich jak normy obszarowe (art. 846 włoskiego kodeksu cywilnego: *minima unita colturale*), zgód administracyjnych na podział poniżej określonego obszaru (prawo francuskie) albo zbycie gruntu (Niemcy), zakaz utraty rodzinnego charakteru (a więc prowadzonego przez rodzinę) gospodarstwa w wyniku podziału w Hiszpanii czy Portugalii. Ponadto uregulowano rozwiązania służące zapobieganiu nadmiernej koncentracji gruntów rolnych kosztem gospodarstw rodzinnych czy ustawowego prawa pierwokupu i wykupu⁴⁹.

5. Jeśli chodzi o definicję gospodarstwa rodzinnego według u.k.u.r., to należy stwierdzić, że większość wymienionych kryteriów uznawania za gospodarstwo rodzinne w świetle przywołanych przykładowych uregulowań zagranicznych została wykorzystana przez ustawodawcę. Jednakże brakuje w tej definicji kluczowego elementu, tj. wyraźnego odesłania do rodzinnego charakteru gospodarstwa rodzinnego. W literaturze niejednokrotnie podkreślano, że nie sposób uznać za gospodarstwo rodzinne takiego gospodarstwa, które ma prowadzić rolnik indywidualny, skoro jego „status rodzinny” jest obojętny. Podobnie jak maksymalna norma obszarowa gospodarstwa rodzinnego w postaci 300 ha powierzchni użytków rolnych nie ma – według specjalistów – żadnego uzasadnienia w uwarunkowaniach ekonomicznych czy w potencjale produkcyjnym jednostki gospodarczej w zakresie możliwości utrzymania statystycznej rodziny rolniczej⁵⁰.

Przedstawiciele doktryny podnieśli, że konstrukcja definicji tego pojęcia nie pozwala na zapewnienie rodzinnego charakteru gospodarstwa tak ujętego *a nomine*⁵¹. Niespełnionym przez prawodawcę warunkiem realizacji postu-

⁴⁸ A. Lichorowicz, *Podstawowe rozwiązania...*, s. 266–267.

⁴⁹ Ibidem, s. 271–276.

⁵⁰ B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 3109, 2 marca 2015 r., <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/14257/Opinia%20do%20projektu%20ustawy%20o%20kształtowaniu%20ustroju%20rolnego%20oraz%20o%20zmianie%20niektórych%20innych%20ustaw.pdf?sequence=1&isAllowed=y> ustaw [dostęp: 2.05.2023]; B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych...*, s. 17–18; por. K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej...*, s. 360–362.

⁵¹ Wątki te szeroko prezentuje P. Litwiniuk, *Ochrona własności rolniczej...*, s. 51.

latu ochrony gospodarstwa rodzinnego (formułowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego), w tym jego uprzywilejowania, w procesie kształtowania ustroju rolnego było właśnie określenie jego modelu jako wydajnej produkcyjnie i ekonomicznie jednostki gospodarczej, będącej miejscem pracy producenta rolnego i jego rodziny. Tak rozumiane gospodarstwo rodzinne, stanowiące podstawę ustroju rolnego, miało korzystać z mechanizmów prawnych służących jego ochronie. Tymczasem instytucji tej nadano całkowicie odmienne cechy⁵².

Ponadto na tle rozwiązań zagranicznych należy stwierdzić, że przy projektowaniu polskiej definicji gospodarstwa rodzinnego zabrakło również uwzględnienia kryterium dochodowości. Jedynie pośrednio, poprzez wprowadzone normy obszarowe, wskazuje ona ramy pożądaną przez prawodawcę powierzchni użytków rolnych gospodarstwa rodzinnego. Także wiek rolnika nie został ustalony jako sztywne kryterium ustawowej kwalifikacji gospodarstwa rodzinnego. W zakresie wieku rolników możliwe jest zastosowanie rozwiązań o charakterze motywacyjnym występujących poza u.k.u.r., dotyczących zmian generacji *inter vivos* (np. unijne programy „Młody rolnik”, „umowa z następcą”). Zresztą częścią ustawodawstwa wspomnianych krajów, jak również Polski od czasu akcesji do Unii Europejskiej, jest we wskazanym zakresie (tj. regulacji zmiany generacji w rolnictwie) od wielu lat unijna regulacja struktur rolnych objęta Wspólną Polityką Rolną.

6. Badając funkcję stabilizującą i dynamizującą pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, należy stwierdzić, że co do zasady można je przypisać każdej regulacji. Kwestią do ustalenia pozostaje jednak to, co jest (względnie powinno być) przedmiotem stabilizacji czy też dynamicznego wpływu regulacji. Na tle art. 23 Konstytucji RP należy więc badać, czy pojęcie gospodarstwa rodzinnego może realizować cele u.k.u.r. ujęte w preambule tego aktu i czy w związku ze stosowaniem tej instytucji następuje właściwe zagospodarowanie ziemi rolnej, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego zgodnie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich. Należy podkreślić, że badanie funkcjonalności pojęcia gospodarstwa rodzinnego łączy się istotnie z badaniem funkcjonalności wszystkich rozwiązań związanych z gospodarstwem rodzinnym w u.k.u.r. W tym względzie jedynie w ograniczonym zakresie możliwe jest sięgnięcie do dostępnych wyników analiz.

⁵² Ibidem, s. 56.

Według sprawozdania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z działalności w 2021 r.: „Przedmiotowa ustawa, dając prawne podstawy nabywania nieruchomości rolnych do Zasobu WRSP, spowodowała zwiększenie zakresu oddziaływania państwa na politykę rolną kraju. Przepisy ustawy umożliwiają m.in. wykorzystanie gruntów rolnych pochodzących z obrotu prywatnego do wspierania pozytywnych przemian strukturalnych w rolnictwie oraz wprowadzają mechanizmy wspomagające rozwój gospodarstw rodzinnych”⁵³. Przytoczone twierdzenia musiałyby zostać rozwinięte, by móc ustalić, czy zachodzące zmiany są rzeczywiście pozytywne. Racją jest, że przepisy u.k.u.r. zwiększają oddziaływanie państwa na politykę rolną kraju w obrębie obrotu nieruchomościami rolnymi, ponieważ istotnie ograniczają swobodę tego obrotu, przynajmniej od czasu zmian tego aktu wprowadzonych w 2016 r. Trudno jednak uznać, że fakt ten sam w sobie pozytywnie wpływa na kierunki przemian ustroju rolnego w Polsce. Raczej pozostawia wątpliwość, czy ograniczenia w nabywaniu gruntów są właściwie rekompensowane świadczeniami rolników na rzecz społeczeństwa w postaci zrównoważonej produkcji rolnej. Należałoby także ocenić, czy fakt wykorzystania gruntów z prywatnego obrotu do wspierania przemian strukturalnych jest już sam w sobie pozytywny. W tym zakresie wypada odesłać do bogatego piśmiennictwa analizującego poszczególne rozwiązania prawne u.k.u.r.⁵⁴

7. Przedstawione rozważania upoważniają do sformułowania kilku wniosków końcowych.

Analizowane funkcje definicji gospodarstwa rodzinnego należą do katalogu klasycznych funkcji prawa – są to funkcje ochronne, stabilizujące i dynamizujące. Badanie tej pierwszej funkcji prowadzi do stwierdzenia, że prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego nie pozwala na właściwą ochronę dóbr, odpowiednią z punktu widzenia konstytucyjnych celów ustrojowych. Ułomna konstrukcja pojęcia gospodarstwa rodzinnego powoduje, że nie może ono w należyтым stopniu spełniać funkcji ochronnej, ukierunkowanej

⁵³ Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2021 r., Warszawa 2022, s. 55–56, <https://www.gov.pl/web/kowr/sprawozdania> [dostęp 15.08.2022]; por. uchwałę nr 123 Rady Ministrów z 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia strategii „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa i rybactwa 2030”, Monitor Polski, 5.12.2019 r., poz. 1150, a także załącznik do tej uchwały; Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej rolnictwa, obszarów wiejskich i rybactwa w Polsce. Dokument służący opracowaniu Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030, Warszawa, maj 2019, s. 115, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/dokumenty-analazy-szrwir-2030> [dostęp: 15.05.2023].

⁵⁴ Por. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*

na zabezpieczenie rodzinnego charakteru gospodarstw, ich dochodowości i wydajności.

Również analiza funkcji stabilizujących i dynamizujących definicji gospodarstwa rodzinnego daje podstawę do uznania, że instytucja ta nie wykazuje cech sprzyjających wzmocnieniu takich gospodarstw i zwiększania ich efektywności ekonomicznej. W szerszym ujęciu funkcji prawa definicja gospodarstwa rodzinnego w u.k.u.r. może utrudniać przeobrażenia społeczne rolnictwa (struktur) niezbędne do osiągnięcia celów rozwoju w perspektywie budowania deklarowanego w Konstytucji RP ustroju rolnego, tworzenia zrównoważonych systemów produkcji żywności opartych o rodzinne, dobrze prosperujące ekonomicznie, silne gospodarstwa produkujące na zbyt. Nie może ona zatem służyć ochronie konstytucyjnej wartości – rodzinnego charakteru gospodarstw i równoważyć ograniczeń dostępu do ziemi rolnej innym grupom społecznym niż rolnicy. Wręcz przeciwnie, definicja ta może powodować utrwalanie prowadzenia gospodarstw „rodzinnych” w konfiguracji jednoosobowego i wyłącznego zarządzania takimi jednostkami, które z perspektywy czasu mogą okazać się nieefektywne.

Należy zatem stwierdzić, że ułomna definicja gospodarstwa rodzinnego w powiązaniu z instrumentami przewidzianymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego nie może służyć zadowalającej ochronie takich gospodarstw, a co za tym idzie – realizować celów tej ustawy. Zasadne jest więc tytułowe sformułowanie o dysfunkcjonalności pojęcia gospodarstwa rodzinnego w tym akcie prawnym.

BIBLIOGRAFIA

- Bartoszewicz M. (2018), *Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa*, w: R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... : księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89847/PDF/26_M_Bartoszewicz_Definicje_legalne_w_swietle_zasady_okreslonosci_prawa.pdf [dostęp: 7.02.2022].
- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis.
- Błajer P. (2009), *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle prawno-porównawczym*, Kraków.
- Błajer P. (2014), *Gospodarstwa rodzinne w USA – status, znaczenie i aktualne problemy*, „Studia Iuridica Agraria” t. XII.
- Błajer P., Gonet W. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Błażejczyk M. (1992), *Rodzinne gospodarstwo rolne w ustroju rolnym Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, „Prawo Rolne” nr 2(4).
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.

- Gała P., Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2021), *Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Gregorowicz J. (1962), *Definicje w prawie i nauce prawa*, Łódź.
- Jeżyńska B. (2014), *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne, Opinie i Ekspertyzy*, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Jeżyńska B., Pastuszko R. (2012), *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku*, Opinie i Ekspertyzy, Kancelaria Senatu, nr OE-197.
- Jeżyńska B., Pastuszko R. (2015), *Opinia do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/14257/Opinia%20do%20projektu%20ustawy%20o%20kształtowaniu%20ustroju%20rolnego%20oraz%20o%20zmianie%20niektórych%20innych%20ustaw.pdf?sequence=1&isAllowed=y> ustaw [dostęp: 2.05.2023].
- Korzycka M. (red.) (2019), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Langrod J. S. (2003), *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków.
- Lichorowicz A. (2000), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej*, Białystok.
- Lichorowicz A. (2005), *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” t. IV.
- Lichorowicz A. (2008), *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle porównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Lichorowicz A. (2010), *Perspektywy nowej regulacji obrotu gruntami rolnymi (uwagi wprowadzające)*, „Studia Iuridica Agraria” t. VIII.
- Lichorowicz A. (2015), *Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Litwiniuk P. (2019), *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Litwiniuk P. (2013), *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Agraria” t. XI.
- Łobos-Kotowska D. (1998), *Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa, LEX.
- Marciniuk K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.
- Oleszko A. (1997), *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, „Rejent” nr 5.
- Pańko W. (1984), *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice.
- Pawlak W. (1988), *Role społeczne prawa rolnego*, w: W. Pawlak, *Polskie prawo rolne*, Warszawa – Poznań.

- Prutis S. (2015), *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.
- Prutis S. (2017), *Ochrona własności rolniczej*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Prutis S. (2018), *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok.
- Stelmachowski A. (1985), *Własność rolnicza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 4.
- Truszkiewicz Z. (2017), *O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościowym prywatnymi gruntami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria” t. XV.
- Wiącek M. (2016), *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomości rolnymi*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa.
- Wronkowska S., Zieliński M. (1993), *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa.
- Wronkowska S., Ziemiński Z. (1997), *Zarys teorii prawa*, Poznań.
- Ziemiński Z. (1978), *Teoria prawa*, Warszawa – Poznań.

DISFUNCTIONALITY OF THE CONCEPT OF A FAMILY HOUSEHOLD PROVIDED FOR IN THE ACT ON SHAPING THE AGRICULTURAL SYSTEM

Summary

The premise underlying the conducted considerations is the assertion that the concept of a family household as provided for in the Act on shaping the agricultural system is dysfunctional. Firstly, the theoretical aspects of defining concepts and their functions are presented, followed by an analysis of the concept of a family holding made against the background of its formulation in the regulations in other countries. It is then concluded that the defective definition of this concept hinders the protective function of the family holding which is to secure the family character of farms, their profitability and efficiency. The analysis of the stabilising and dynamising functions of the definition of a family holding also gives rise to the claim that this definition fails to possess the characteristics that would be conducive to the strengthening of such farms and increasing their economic efficiency. A defective definition of a family holding prevents satisfactory protection of the values specified in the Constitution, and consequently obstructs the achievement of the objectives of the Act on shaping the agricultural system in Poland.

Keywords: agricultural system, family farm, definition of terms, functions of law

LA DISFUNZIONALITÀ DELLA NAZIONE DI AZIENDA FAMILIARE NELLA LEGGE SULL'ORDINAMENTO AGRARIO

Riassunto

Alla base delle considerazioni presentate sta l'affermazione circa la disfunzionalità della nozione di azienda familiare nella legge sull'ordinamento agrario. Per verificarla, l'autrice

parte da una presentazione di aspetti teorici presenti nella definizione delle nozioni e delle loro funzioni, successivamente si propone di analizzare la nozione di azienda agricola familiare sullo sfondo delle normative non nostrane. Nella parte conclusiva, essa afferma, tra l'altro, che una definizione zoppicante della nozione considerata fa sì che l'azienda familiare non riesca ad adempiere in modo adeguato alla funzione protettiva, il cui scopo è quello di assicurare il carattere familiare delle aziende, la loro redditività e la produttività. Inoltre, l'analisi delle funzioni di stabilizzazione e di dinamizzazione presenti nella definizione dell'azienda in questione consente di affermare che essa non presenta caratteristiche in grado di rafforzarla e di aumentarne l'efficienza economica. Tutto sommato, la definizione zoppicante non può favorire una tutela soddisfacente dei valori espressi nella Costituzione, e neanche portare ad attuare gli obiettivi della legge sull'ordinamento agrario.

Parole chiave: ordinamento agrario, azienda familiare, definizione delle nozioni, funzioni del diritto

DAMIAN PUŚLECKI*

ORCID: 0000-0002-3363-649X

Ochrona wód w procesie produkcji rolnej w świetle nowych wyzwań

1. Woda jest istotnym zasobem wykorzystywanym w działalności rolniczej. Potrzeba ochrony tego elementu środowiska wzrosła ze względu na szkody, jakie powoduje rolnictwo, zachodzące zmiany klimatyczne i nowe wyzwania wynikające z wdrożenia założeń unijnej strategii Europejski Zielony Ład¹. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) i 2021/2016 i 2021/2115² nakładają na państwa członkowskie obowiązek przygotowania krajowych planów strategicznych dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027³.

* Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 11 grudnia 2019 r. Europejski Zielony Ład, COM/2019/640 final.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z 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 435/187); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 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 uchyłające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz. Urz. UE L 435/1).

³ <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40--przyjety-przez-rade-ministrow> [dostęp: 28.10.2022]; ustawa z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. poz. 412; dalej: ustawa o Planie Strategicznym).

Prawna ochrona wód uregulowana została w ustawodawstwie unijnym i krajowym. Chodzi tu w szczególności o dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 2000/60 z 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (tzw. ramowa dyrektywa wodna) oraz dyrektywę Rady EWG nr 1991/676 z 12 grudnia 1991 r. dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego⁴. Podstawowym aktem prawnym w zakresie ochrony wód na szczeblu krajowym jest ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁵. Woda jest elementem środowiska naturalnego, dlatego kwestie jej ochrony uregulowane zostały w wielu innych aktach prawnych⁶.

Dla wyjaśnienia tytułu opracowania konieczne jest zdefiniowanie terminów „ochrona wód” i „jakość wód”. Ochrona wód polega na zapewnieniu jak najlepszej jakości wód oraz ilości gwarantującej ochronę równowagi przyrodniczej, w szczególności przez osiągnięcie lub utrzymanie jakości wody odpowiadającej co najmniej wymaganiom określonym w ustawie Prawo wodne. Z kolei jakość wód jest definiowana jako charakterystyka składu i właściwości wody pod kątem jej przydatności nie tylko do spożycia, ale także do różnych innych celów. Określa się ją poprzez wskaźniki stanu jakościowego wód, tj. ilości i rodzajów zawartych w wodzie zanieczyszczeń oraz kondycję biocenozy wodnych. Wyróżnia się tu wskaźniki: biologiczne, fizyczne i chemiczne⁷.

Terminy te nie są jednoznaczne. Prawna ochrona wód obejmuje swym zakresem ochronę nie tylko jakości wody, ale także zasobów wodnych. W odniesieniu do oddziaływania rolnictwa na ten element środowiska zagadnienia te powinny być rozumiane szerzej, nie tylko obejmując wody

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 2000/60 z 22. grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE L 327/1); dyrektywa Rady EWG nr 1991/676 z 31 grudnia 1991 r. (Dz. Urz. UE L 375/1).

⁵ Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2233).

⁶ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. poz. 1973); ustawa z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 76); ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 699); ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1326); ustawa z 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2097); ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 916); ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493).

⁷ *Jakość wody*, w: *Leksykon ekologii i ochrony środowiska*, <https://www.ekologia.pl/wiedza/slovníki/leksykon-ekologii-i-ochrony-srodowiska/jakosc-wody>[dostęp: 28.10.2022].

podziemne i powierzchniowe, ale także uwzględniając aspekty ochrony Morza Bałtyckiego⁸.

Kwestia prawnej ochrony wód w produkcji rolnej nie jest zagadnieniem nowym w polskiej literaturze⁹. Warto podkreślić, że dotychczasowe badania prawno-porównawcze wykazały, że nie zawsze możliwe jest przeniesienie unormowań z jednego kraju do drugiego, nawet jeżeli ich warunki naturalne są podobne¹⁰. Zdaniem Karoliny Rószczki dla ochrony wód w rolnictwie istotne jest użytkowanie ich zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Chodzi tu przede wszystkim o stosowanie prawidłowych metod produkcji w związku z gospodarowaniem nawozami i stosowaniem środków ochrony roślin¹¹. W literaturze wskazuje się, że zagadnień ochrony wód w procesie produkcji rolnej nie można rozważać z pominięciem problemu ich eutrofizacji¹². Ponadto podkreśla się, że poza kwestią zanieczyszczenia azotanami i fosforanami konieczne jest zintensyfikowanie badań w zakresie indywidualnego wpływu rolnictwa na wody¹³.

Podjęcie badań w zakresie prawnej ochrony wód w działalności rolniczej uzasadniają nowe wyzwania, skonkretyzowane w dokumentach programowych, a także w osobnych aktach prawnych w ramach nowej Wspólnej Polityki Rolnej. Chodzi tu przede wszystkim o postulaty zachowania różnorodności biologicznej oraz ekosystemów, ograniczenia zanieczyszczenia powietrza, wody i gleby, przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym czy ulepszenia gospodarki odpadami¹⁴. W doktrynie włoskiej istnieje pojęcie bezpieczeństwa wodnego, które można definiować jako zdolność do zagwarantowania trwałego dostępu do odpowiednich ilości wody o akceptowalnej jakości, zapewnienia środków do życia, dobrobytu ludzi i rozwoju społeczno-gospodarczego, ochrony przed zanieczyszczeniem wody i katastrofami związanymi z wodą oraz zachowania ekosystemów w klimacie

⁸ Na podstawie regulacji Konwencji Helsińskiej z 1992 r. czy ramowej dyrektywy ws. strategii morskiej 2008/56/WE.

⁹ K. Rószczka, *Prawna ochrona wód w procesie produkcji rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 78–92; B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013, s. 61 i n.; M.A. Król, *Gospodarowanie zasobami wodnymi na obszarach wiejskich a prawna ochrona Morza Bałtyckiego przed eutrofizacją*, w: D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa cywilnego i rolnego*, Warszawa 2018, s. 213 i n.

¹⁰ Tak: K. Rószczka, *Prawna ochrona wód...*, s. 90.

¹¹ Ibidem.

¹² M.A. Król, *Gospodarowanie zasobami wodnymi...*, s. 213 i n.

¹³ J. Perzyna, *Ekspertyza: Woda w rolnictwie*, Warszawa 2020, s. 61 i n.

¹⁴ Tak: Europejski Zielony Ład.

pokoju i stabilności politycznej¹⁵. Zmiany klimatu, wraz ze wzrostem częstotliwości i intensywności zjawisk ekstremalnych (m.in. susze, powodzie, fale upałów), przyczyniły się do zmniejszenia bezpieczeństwa wodnego nie tylko w Europie, ale także na świecie. Ryzyko w zakresie bezpieczeństwa wodnego, szeroko podkreślane w najnowszych raportach Globalnego Forum Ekonomicznego¹⁶, będzie rosło w najbliższych latach, zwłaszcza wobec braku stanowczych działań ze strony rządów krajowych.

Celem rozważań jest ocena regulacji prawnej w zakresie ochrony wód w procesie produkcji rolnej z punktu widzenia Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Realizacja tego celu wymaga określenia wpływu rolnictwa na jakość wód i zasoby wodne. Mając na względzie koncepcję zrównoważonego rolnictwa, warto zastanowić się, czy aktualne rozwiązania prawne wystarczająco ograniczają zanieczyszczanie wód azotem i fosforem oraz na ile wpływają na efektywne zarządzanie naturalnymi zasobami wody. Oceny regulacji nie można dokonać bez uwzględnienia problemów stosowania sankcji za zanieczyszczanie wód.

2. Rolnictwo korzysta z zasobów wodnych i szeroko oddziałuje na środowisko. Może wpływać na jakość wód i zasoby wodne nie tylko w sposób negatywny, ale także pozytywny. Na pierwszym miejscu wymieniany jest często negatywny wpływ rolnictwa, w tym kwestie degradacji lub dewastacji. Woda jest niezbędna w procesie rozwoju organizmów żywych – roślinnych i zwierzęcych. Rolnictwo czerpie z zasobów wód powierzchniowych i gruntowych, a jednocześnie oddziałuje na te zasoby przez ich chemizację czy odprowadzanie nieczystości. Jednak zauważany powinien być także pozytywny wpływ rolnictwa na stan wód, w tym rozmaite działania mające na celu zachowanie wód powierzchniowych czy prawidłowo wykonywane nawadnianie pól¹⁷.

Niewłaściwie prowadzona działalność rolnicza stanowi zagrożenie dla czystości wód. Chodzi zwłaszcza o wielkostatną hodowlę zwierząt i związane z tym zagrożenia o charakterze mikrobiologicznym oraz intensywne

¹⁵ F. Spagnulo, *Sicurezza idrica e adattamento ai cambiamenti climatici in Italia. Brevi note a margine dei più recenti documenti strategici e di pianificazione*, „Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente” 2023, nr 1, <https://www.rivistadga.it/sicurezza-idrica-e-adattamento-ai-cambiamenti-climatici-in-italia-brevi-note-a-margine-dei-piu-recenti-documenti-strategici-e-di-pianificazione/> [dostęp: 15.03.2023].

¹⁶ World Economic Forum Global Risks Report 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, <https://www.weforum.org/reports> [dostęp: 15.03.2023].

¹⁷ W. Radecki, *Prawna ochrona środowiska w rolnictwie*, Zielona Góra 1996, s. 79 i n.

stosowanie nawozów sztucznych czy środków ochrony roślin. Nie można także zapominać o wadliwych systemach wodno-melioracyjnych stosowanych w produkcji rolnej.

Woda jest wprawdzie zasobem odnawialnym, jednak bardzo ograniczonym. Tylko ok. 3,5% zasobów wody na świecie stanowi woda słodka¹⁸. Działalność człowieka, w tym rolnicza, prowadzi do wyczerpywania zasobów odnawialnych, w szczególności wody. Polskie zasoby wody są niewielkie i nierównomiernie rozmieszczone. Duża część kraju (38,5% powierzchni) leży na obszarze deficytu wód powierzchniowych – jest to głównie środkowa część Polski obejmująca cały pas Nizin Środkowopolskich¹⁹. Zasoby wód powierzchniowych naszego kraju w przeliczeniu na mieszkańca są trzykrotnie mniejsze niż średnie w Europie i pięciokrotnie mniejsze niż średnie na świecie²⁰.

Rolnictwo wykorzystuje znaczne zasoby wody do produkcji. Przykładowo do wytworzenia 1 kg pomidorów potrzeba ok. 214 l wody, 1 kg pszenicy – 1,5 tys. l, 1 kg wieprzowiny 6 tys. l, a 1 kg wołowiny aż 15,5 tys. l²¹. Ze względu na ilość wody wykorzystywanej w produkcji rolnej trzeba zwracać uwagę na prawidłowe gospodarowanie tym zasobem. W działalności rolniczej coraz częściej dochodzi bowiem do marnotrawienia wody²². Niewątpliwie na jakość wód na obszarach wiejskich wpływ ma także ogólny stan gospodarki wodno-ściekowej.

Nadwyżki azotu i fosforu w glebie prowadzą do zanieczyszczenia wód podziemnych i powierzchniowych oraz nasilenia eutrofizacji Morza Bałtyckiego. Polskie rolnictwo stanowi tu główne źródło dopływu biogenów²³. Realizowanie obligatoryjnych wymogów (programu azotanowego) oraz dobrowolnych dla rolników działań jest konieczne do ograniczenia zanieczysz-

¹⁸ Dane World Resources Institute, <https://www.wri.org> [dostęp: 28.11.2022].

¹⁹ *Środowisko naturalne Nizin Środkowopolskich*, <https://zpe.gov.pl/a/srodowisko-naturalne-nizin-srodkowopolskich/DZOzIECp> [dostęp: 28.11.2022].

²⁰ Takie porównanie pojawia się w raporcie: *Zarządzanie zasobami wodnymi w Polsce 2018*, UN Global Compact Network Poland, <https://ungc.org.pl/zarzadzanie-zasobami-wodnymi-w-polsce-2018/> [dostęp: 28.10.2022].

²¹ *Woda na potrzeby rolnictwa*, Europejska Agencja Środowiska, <https://www.eea.europa.eu/pl/articles/woda-na-potrzeby-rolnictwa> [dostęp: 28.11.2022].

²² *Marnotrawstwo wody. Jest źle. Ale prawdziwy kryzys dopiero przed nami*, <https://raport.togetair.eu/woda/susza-marnotrawstwo-wody-i-ekstremalne-zjawiska-pogodowe/marnotrawstwo-wody-jest-zle-ale-prawdziwy-kryzys-dopiero-przed-nami> [dostęp: 28.09.2022].

²³ Z. Bukowski, *Gospodarka nawozami naturalnymi w Konwencji Helsińskiej o ochronie Morza Bałtyckiego oraz aktach prawa krajowego*, w: I. Zimoch (red.), *Gospodarka wodno-ściekowa w zlewni Morza Bałtyckiego*, Poznań 2012, s. 31 i n.

czania wód Bałtyku. Na marginesie warto zauważyć, że aktualna regulacja prawna odstępuje od wyodrębnienia samoistnego, jednolicie definiowanego pojęcia „eutrofizacja”²⁴.

Rolnictwo szeroko oddziałuje także na gleby i powietrze. Ochrona tych zasobów nie pozostaje bez znaczenia dla ochrony wód. Krajowe zasoby ziemi są szczególnie wrażliwe na susze i erozję²⁵. Wobec braku lub niezadowalającego stanu infrastruktury hydrotechnicznej i melioracyjnej trudno o ograniczanie zużycia zasobów wodnych w rolnictwie i ochronie jakości wód. Na jakość wody wpływa też zanieczyszczenie powietrza na obszarach wiejskich. Choć rolnictwo nie jest głównym źródłem zanieczyszczeń, to warto zwrócić uwagę, że w niedostatecznym stopniu przechodzi się na ekologiczne sposoby ogrzewania gospodarstw domowych oraz szklarni, a budownictwo inwentarskie nie sprzyja wystarczająco redukcji zanieczyszczeń powietrza.

3. Podstawowym aktem prawa wspólnotowego regulującym ochronę wód w produkcji rolnej jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 2000/60 zwana ramową dyrektywą wodną²⁶. Regulacja ta w preambule wskazuje, że niezbędne jest prowadzenie wszelkiego rodzaju działań mających na celu poprawę jakości wód. Chodzi tu o ochronę wód powierzchniowych i podziemnych, także przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez działalność rolniczą. Dyrektywa obejmuje regulacje dotyczące emisji i standardów jakościowych wody oraz zakłada stopniowe eliminowanie substancji szczególnie niebezpiecznych, także tych wykorzystywanych w rolnictwie. Ustawodawca podkreśla, że zapewnienie dobrego stanu wód wymaga wczesnych działań. Chodzi tu przede wszystkim o takie zabiegi, jak monitoring i długoterminowe planowanie działań ochronnych. Wspólnotowa polityka wodna powinna opierać się na kontroli zanieczyszczeń u źródła, poprzez ustanowienie dopuszczalnych wartości emisji oraz środowiskowych norm jakości.

W kwestii ochrony azotanowej wód znaczenie ma dyrektywa Rady EWG nr 1991/676²⁷. Zobowiązuje ona państwa członkowskie do identyfikowania wód zanieczyszczonych albo zagrożonych zanieczyszczeniem azotanami. Wiąże się to z koniecznością wyznaczenia stref zagrożenia, czyli obszarów, z których azotany spływają do wód, a także zanieczyszczeń pochodzenia

²⁴ M.A. Król, *Gospodarowanie zasobami wodnymi...*, s. 213 i n.

²⁵ Sprawozdanie dotyczące Planu Strategicznego WPR z 2021 r., <https://www.gov.pl/attachment/146699fc-c40e-4e59-8769-cba8069e35e8> [dostęp: 28.10.2022].

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 2000/60 z 22. grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE L 327/1).

²⁷ Dyrektywa Rady EWG nr 1991/676 z 31 grudnia 1991 r. (Dz. Urz. UE L 375/1).

rolniczego. Ważne dla ochrony azotanowej jest opracowanie kodeksu zasad dobrej praktyki rolniczej i upowszechnianie jego założeń w ramach prowadzonych działań edukacyjnych. Kodeks ten określa zasady wykorzystywania nawozów w rolnictwie i ich wpływu na jakość wód²⁸.

U podstaw krajowej regulacji w zakresie warunków korzystania z wód, ich ochrony i zarządzania nimi leży zasada zrównoważonego rozwoju, służąca osiągnięciu dobrego stanu ekologicznego wód i polegająca na zachowaniu bogatego i zrównoważonego ekosystemu. Gospodarowanie wodami prowadzi się z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości, zgodnie z zasadą wspólnych interesów wszystkich użytkowników wód²⁹. Warto podkreślić, że „wody jako integralna część środowiska oraz siedlisko dla organizmów podlegają ochronie, niezależnie od tego, czyją stanowią własność”³⁰.

Przepisy dotyczące ochrony wód na szczeblu krajowym rozproszone są w różnych aktach prawnych. Podstawową regulację w tej materii stanowi ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³¹. Ustawa ta jest bardzo obszerna, a do rolnictwa odnosi się bezpośrednio jej rozdział 4 (art. 102 i n.). Rolnictwo korzysta z wód zgodnie z ustanowioną zasadą, iż „każdemu przysługuje prawo do korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej” (art. 32). Służy ono do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz – na zasadach określonych w przepisach odrębnych – amatorskiego połowu ryb.

Ustawa w art. 102 wskazuje, że produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której przechowywane są nawozy naturalne lub stosowane nawozy, prowadzi się w sposób zapobiegający zanieczyszczeniu wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i ograniczający takie zanieczyszczenie. Prawo wodne określa instrumenty zarządzania zasobami wodnymi. Należą do nich: planowanie w gospodaro-

²⁸ Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej, <http://www.kp.org.pl/pdf/poradniki/kdpr/> [dostęp: 28.10.2022].

²⁹ Tak: A. Kaźmierska-Patryczna, M. A. Król, *Zadania administracji publicznej w gospodarowaniu wodami*, w: B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014, s. 187 i n.

³⁰ Art. 50 ustawy Prawo wodne: ochrona wód niezależnie od osoby właściciela.

³¹ Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566).

waniu wodami, zgody wodnoprawne, opłaty, należności czy system informacyjny gospodarowania wodami. Regulacja wskazuje tu organy właściwe do wydawania decyzji, nadzoru i kontroli.

Ustawa w art. 71 ustanawia zakaz wprowadzania odpadów do wód i reguluje kwestie, które wynikają z typowo rolniczego wykorzystywania ścieków (art. 84). Ścieki bytowe, komunalne, przemysłowe biologicznie rozkładalne oraz wody wykorzystane i odprowadzane z obiektów chowu lub hodowli ryb mogą być oczyszczane przez ich rolnicze wykorzystanie. Rozumie się przez to zastosowanie ścieków do nawadniania użytków rolnych, nawożenia użytków przez dodanie materiałów do gleby, przez rozprowadzenie na powierzchni albo przez wstrzykiwanie do gruntu, umieszczenie pod powierzchnią gruntu lub mieszanie z warstwami powierzchniowymi gruntu, w tym nawadniania oraz nawożenia stawów wykorzystywanych do chowu lub hodowli ryb. Bezwzględny zakaz rolniczego wykorzystania ścieków dotyczy przypadków wymienionych enumeratywnie w art. 84 ust. 4 ustawy.

Zdaniem Moniki A. Król podatność na eutrofizację wód jest podstawą do zastosowania w przyszłości wyższych niż najwyższe dopuszczalne wartości substancji zanieczyszczających przy ustalaniu warunków wprowadzania ścieków w wydawanym zezwoleniu wodnoprawnym, jeśli dotrzymanie ich nie jest możliwe, mimo zastosowanych dostępnych technik i technologii oczyszczania ścieków oraz zmian w procesie produkcji. Jest to fakultatywna możliwość pozostawiona właściwym organom, które zgodnie z ustanowioną zasadą będą mogły stosować odstępstwo, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju i racjonalnego traktowania zasobów wód³².

Warto wskazać, że ustawa Prawo ochrony środowiska³³ wytycza ogólne zasady jego ochrony. Regulacja ta nie zawiera oddzielnego tytułu odnoszącego się w całości do ochrony środowiska w rolnictwie – ustawa uchyliła obowiązujący do 2017 r. dział III w zakresie ochrony wód. Mimo to wspomniany akt prawny w kwestii ochrony wód, gleb i powietrza wprowadza regulacje, które powinny być traktowane jako zasady prawa, wspólne dla wszystkich aktów prawnych w tym zakresie.

Z kolei w ustawie o ochronie przyrody³⁴ ustawodawca określił przepisy, które także mają znaczenie dla ochrony wód. Choć nie zawsze odnoszą się bezpośrednio do rolnictwa, to warto podkreślić, że gospodarowanie zasobami przyrody nieożywionej powinno być prowadzone w sposób zapewniający

³² Tak: M.A. Król, *Gospodarowanie zasobami wodnymi...*, s. 222.

³³ Pomimo uchylenia art. 97–100 wspomniany akt prawny nadal zawiera uregulowania w zakresie wód (np. art. 3, art. 72 i 73).

³⁴ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 916).

ochronę innych zasobów, tworów i składników przyrody oraz zachowanie naturalnych zbiorników i cieków wodnych. Tak określony art. 121 odnosi się także do sposobu prowadzenia działalności rolniczej.

4. Wspólna Polityka Rolna na lata 2023–2027 stawia nowe wyzwania w zakresie polepszania jakości wód oraz poprawy gospodarki wodnej na obszarach wiejskich. Działania te mogą okazać się dziś bardziej skuteczne, gdyż wdrażane rozwiązania w większym stopniu uwzględniają swoistość krajowych uwarunkowań w kwestii ochrony wód. Ograniczenie stosowania środków ochrony roślin, zmniejszenie zużycia nawozów i antybiotyków oraz przeznaczanie większej ilości gruntów rolnych na cele rolnictwa ekologicznego będzie wiązało się z koniecznością poszerzenia zakresu praktyk stosowanych w rolnictwie zrównoważonym.

Zadania określone w Krajowym Planie Strategicznym wyrażają priorytety w zakresie zachowania takich zasobów naturalnych, jak wody, gleby i powietrze. Dla poprawy jakości wód przewiduje się przeprowadzenie konkretnych działań, w tym ochronę torfowisk i terenów podmokłych, ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych, wykorzystanie gruntów ornych na obszary nieprodukcyjne, intensywniejsze przeciwdziałanie zanieczyszczeniu wód związkami azotu i fosforu, racjonalne oraz zrównoważone wykorzystywanie środków ochrony roślin, określenie wymogu minimalnej pokrywy glebowej dla ograniczenia spływu nawozów i związków biogenych do wód, utrzymywanie trwałych użytków zielonych na określonym poziomie czy zachowanie obszarów podmokłych i torfowisk do magazynowania węgla w glebie³⁵. Zadania te nie są możliwe do realizacji bez zrównoważonego gospodarowania glebą, które znacznie wpływa na zmniejszenie ryzyka jej degradacji. Istotne są tu przedsięwzięcia mające na celu przeciwdziałanie erozji gleb i poprawę gospodarki wodno-ściekowej na obszarach wiejskich. Warto zwrócić także uwagę na postulaty wprowadzania zamkniętych obiegu wody³⁶.

W zatwierdzonym przez Komisję Europejską Krajowym Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023–2027 w odniesieniu do ochrony wody, gleby i powietrza ustanowione zostały tzw. ekoschematy. Mają się one przyczynić do bardziej efektywnego gospodarowania nawozami naturalnymi

³⁵ Na zagadnienia te zwracano uwagę w literaturze rolniczej: J. Perzyna, *Ekspertyza: Woda w rolnictwie*, Warszawa 2020, s. 61 i n.

³⁶ Krajowy Plan Strategiczny dla WPR 2023–2027, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-27>, s. 228 i n. [dostęp: 28.10.2022].

oraz sztucznymi, niskoemisyjnych technik stosowania i przechowywania nawozów, prowadzenia działań mających na celu zmniejszenie depozycji środków ochrony roślin do gleby czy wód, a także inwestycji związanych z pozyskiwaniem i zagospodarowaniem wody deszczowej. Warto zwrócić także uwagę na zachęcanie do budowy instalacji do powtórnego obiegu wody, ochronę upraw przed niekorzystnymi warunkami pogodowymi, gospodarowanie na trwałych użytkach zielonych oraz inwestycje związane z precyzyjnym i oszczędnym nawadnianiem.

Ekoschematy mają chronić zasoby ziemi uprawnej oraz zapewnić wsparcie dla rolnictwa ekologicznego w celu ograniczenia zużycia przemysłowych środków produkcji. W Krajowym Planie Strategicznym podkreślona została potrzeba realizacji niskoemisyjnych inwestycji w rolnictwie, takich jak budownictwo inwentarskie sprzyjające redukcji zanieczyszczeń powietrza czy wsparcie inwestycji wykorzystujących technologie cyfrowe związane ze stosowaniem nawozów lub środków ochrony roślin³⁷.

Wdrożenie przedstawionych wyżej założeń nastąpiło w drodze ustawy o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej³⁸ wraz z określonymi tu przepisami wykonawczymi³⁹. Wspomniana regulacja prawna ustanowiła w art. 30 ekoschematy jako nowy rodzaj płatności bezpośrednich, przyznawanych rolnikom za realizację praktyk korzystnych dla środowiska, klimatu i dobrostanu zwierząt, które wykraczają ponad podstawowe wymogi określone w warunkowości⁴⁰. Ich wysokość została ustalona w opracowanym w tym celu w ustawie systemie stawek i punktów. Płatności te mają nie tylko realizować zadania środowiskowe oraz klimatyczne WPR, lecz także wspierać zrównoważony rozwój. Chodzi tu o ochronę zasobów naturalnych, takich jak woda, gleba i powietrze, oraz o różnorodność biologiczną.

Warto zauważyć, iż już na etapie przygotowawczym, podczas prowadzenia prac legislacyjnych⁴¹, można było się spotkać ze stwierdzeniem, że wprowadzenie rozbudowanych ekoschematów i zaplanowanie ich na

³⁷ Ibidem, s. 123 i n.

³⁸ Ustawa z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. poz. 412).

³⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty płatności w ramach schematów na rzecz klimatu i środowiska w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. poz. 493).

⁴⁰ Warunkowość to podstawowy i obowiązkowy element płatności bezpośrednich.

⁴¹ Prace nad projektem ustawy o Planie Strategicznym dla wspólnej polityki rolnej nr UC137, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2953> [dostęp: 28.10.2022].

powierzchnię ok. 60% użytków rolnych (9 mln ha) może spowodować, że nie wszyscy zainteresowani rolnicy będą mogli z nich skorzystać⁴².

Ustawodawca w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 wprowadził ostatecznie sześć ekoschematów. Pięć z nich ma charakter powierzchniowy i obejmuje obszary z roślinami miododajnymi, rolnictwo węglowe, zarządzanie składnikami odżywczymi, integrowaną produkcję roślin, biologiczną ochronę upraw oraz retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych. Dodatkowo jeden ekoschemat został ustanowiony w celu zapewnienia dobrostanu zwierząt.

Żaden ze wskazanych ekoschematów nie dotyczy jednak w całości zagadnienia ochrony wód w procesie produkcji rolnej. Nowo wprowadzone rozwiązania powodują, że kwestia ta może urzeczywistnić się pośrednio w związku z realizacją ekoschematów w zakresie ochrony takich zasobów, jak gleby i powietrze. Największe znaczenie w tej materii mogą mieć działania dotyczące rolnictwa węglowego i zarządzania składnikami odżywczymi. Wprowadzone przepisy prawne wskazują na stosowanie co najmniej jednej z ośmiu wymienionych enumeratywnie praktyk. Mają one służyć zwiększeniu sekwestracji węgla w glebie i poprawie zarządzania składnikami odżywczymi⁴³.

Chodzi tu o ekstensywne użytkowanie trwałych użytków zielonych z obsadą zwierząt, międzyplony ozime lub wsiewki śródplonowe, opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia w wariacie podstawowym lub z wapnowaniem, zróżnicowaną strukturą upraw, wymieszanie obornika na gruntach ornych w terminie 12 godzin od jego aplikacji, stosowanie nawozów naturalnych płynnych innymi metodami niż rozbryzgowo, uproszczone systemy uprawy, a także wymieszanie słomy z glebą. W ramach jednego ekoschematu do każdej ze wskazanych wyżej praktyk przypisana została odpowiednia liczba punktów. Stawka za 1 punkt wynosi 22,47 EUR, co w przeliczeniu na złotówki daje sumę ok. 100 zł.

W kwestii ochrony wód z uwzględnieniem takich zasobów, jak gleby i powietrze, znaczenie mogą mieć wszystkie wskazane wyżej praktyki. Ich celem są kolejno: ochrona bioróżnorodności poprzez właściwe gospodarowanie na trwałych użytkach zielonych o niskiej wartości produkcyjnej, poprawa stanu i ochrona gleby przed erozją, opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia, poprawa jakości gleby i potrzeba odbudowy materii organicznej, ograniczenie emisji amoniaku do atmosfery, wsparcie konserwującej

⁴² <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40--przyjety-przez-rade-ministrow> [dostęp: 28.10.2022].

⁴³ Zgodnie z art. 32 ustawy o Planie Strategicznym.

uprawy roli za pomocą uproszczonych systemów upraw oraz zwiększenie poziomu zawartości materii organicznej w glebie.

Ponadto istotne dla ochrony wód mogą być jeszcze dwa ekoschematy: biologiczna ochrona upraw oraz retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych. Pierwszy z nich polega na zastosowaniu zabiegu ochrony roślin z wykorzystaniem metody biologicznej przy użyciu preparatów mikrobiologicznych, zgodnie z etykietą danego środka, co ma wyeliminować konieczność wykonania zabiegu chemicznego. Zabieg chemicznym środkiem ochrony będzie dopuszczony tylko w ostateczności, gdy nie będzie możliwa eliminacja patogenów za pomocą preparatów mikrobiologicznych. Płatność przyznawana jest tu do powierzchni gruntów rolnych, a szacowana stawka płatności podstawowej wynosi ok. 89,89 EUR/ha. Drugi z wymienionych ekoschematów promuje retencjonowanie wody, które ma poprawić gospodarkę wodną, a także ograniczyć emisję dwutlenku węgla do atmosfery. Warunkiem uzyskania płatności w danym roku jest wystąpienie na trwałych użytkach zielonych zalania lub podtopienia, zdefiniowanego jako stan wysycenia profilu glebowego wodą na poziomie przynajmniej 80%, w terminie między 1 maja a 30 września, przez okres co najmniej 12 następujących po sobie dni.

Nie ulega wątpliwości, że podstawowe znaczenie dla ochrony wód mają plany nawożenia. Płatności do tej praktyki również są przyznawane według systemu punktowego. Plan nawozowy sporządza się na podstawie bilansu azotu i chemicznej analizy gleby, wykonywanej w laboratorium badań agrochemicznych z próbek gleby pobranych z poszczególnych działek rolnych położonych na gruntach ornych i trwałych użytkach zielonych.

Znaczenie dla ochrony wód ma stosowanie praktyk dotyczących nawozów płynnych, w szczególności tych, które mają na celu wymieszanie obornika na gruntach ornych w terminie 12 godzin od jego aplikacji. Istotne w tej materii jest także stosowanie nawozów naturalnych płynnych innymi metodami niż rozbryzgowo. Płatności są tu przyznawane w odniesieniu do powierzchni gruntów ornych i trwałych użytków zielonych. Warto wskazać, że grunty orne definiowane są przez ustawę o Planie Strategicznym jako te, na których jest lub może być prowadzona produkcja roślinna, w tym grunty ugorowane, inne niż trwałe użytki zielone i uprawy trwałe. Rolnik może otrzymać punkty za realizację tej praktyki, jeżeli stosuje nawóz naturalny płynny, o którym mowa w art. 16 pkt 30b lit. a ustawy Prawo wodne⁴⁴. Beneficjent jest zatem zobowiązany przesłać za pomocą aplikacji udostępnionej przez ARiMR

⁴⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r., poz. 2625 i 2687; z 2023 r., poz. 295 i 412).

zdjęcia geotagowane, na podstawie których będzie można potwierdzić realizację tej praktyki⁴⁵.

Ekoschematy mogą realizować tylko te gospodarstwa, które spełnią warunek uzyskania minimalnej liczby punktów. Określona ona została jako równowartość punktów, jakie rolnik otrzymałby za realizację na co najmniej 25% powierzchni użytków rolnych najwyższej punktowanej praktyki. Przykładowo w zakresie ośmiu wskazanych wyżej praktyk w ramach rolnictwa węglowego rolnik może uzyskać od 5 do tylko 1 pkt. Najmniej punktów w ramach wskazanej grupy praktyk zostało przyznanych za opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia w wariantcie podstawowym. Proponowana w tym przypadku liczba punktów wynosi jedynie 1 na 1 ha⁴⁶. Jest to o tyle istotne, że dla ochrony wód w Polsce nadal podstawowe znaczenie ma ograniczenie azotanów i fosforanów.

Warto zauważyć, że ustawa o Planie Strategicznym w art. 52–54 przewiduje możliwość stosowania kar administracyjnych w przypadku nieprzestrzegania przez podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy obowiązujących przepisów prawnych. Maksymalna kara określona została w wysokości nieprzekraczającej 200% wnioskowanej pomocy. Ustawodawca wskazuje także na przypadki, kiedy kar się nie stosuje⁴⁷. Chodzi tu przede wszystkim o stwierdzenie drobnej niezgodności oraz możliwość zastosowania działań naprawczych czy skorzystania z usług o charakterze doradczym.

5. Dokonując próby oceny obowiązującej regulacji prawnej, należy podkreślić, że obecnie istnieją różne instrumenty służące ochronie wód w procesie produkcji rolnej. Nadmierne rozproszenie materii ustawowej i tylko fragmentaryczne odniesienie się w poszczególnych aktach prawnych do rolnictwa nie służy dziś i nie będzie ułatwiało w przyszłości zadań związanych z ochroną wód.

O tym, że obowiązująca regulacja jest dziś niewystarczająca, świadczy problem azotanowej ochrony wód. W tej kwestii warto zwrócić uwagę na problemy, jakie wynikały z implementacji dyrektywy azotanowej. Komisja Europejska zdecydowała o skierowaniu w 2014 r. skargi przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej m.in. ze względu na pominięcie kryterium eutrofizacji w przepisach prawa polskiego mimo wysokiego poziomu eutrofizacji wód morskich, rzecznych i jezior słodkowodnych.

⁴⁵ Zgodnie z art. 66 ust. 3 ustawy o Planie Strategicznym.

⁴⁶ Zgodnie z art. 48 ustawy o Planie Strategicznym.

⁴⁷ Zgodnie z art. 54 ustawy o Planie Strategicznym.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 2014 r.⁴⁸ wskazał, że Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 3 dyrektywy azotanowej. Ustawodawca polski nie określił bowiem w odpowiedni sposób wód, które mogą być zanieczyszczone azotanami pochodzenia rolniczego, nie wyznaczył właściwie stref zagrożenia, a także stosował programy działania niezgodne z dyrektywą⁴⁹.

Aktualny program azotanowy, mający na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, został ustanowiony dwa lata temu⁵⁰. Przepisy w sprawie jego przyjęcia, unormowane w rozporządzeniu z 12 lutego 2020 r., określają m.in. terminy stosowania nawozów i okresy, w jakich wykorzystanie nawozów jest niewłaściwe, warunki, jakie muszą być zachowane przy stosowaniu nawozów na stokach lub w pobliżu wód, warunki składowania nawozów naturalnych i kiszzonek, określenie dawek stosowania nawozów, wymogi w zakresie sporządzania planów i dokumentowania nawożenia azotem. Zgodnie z wymogami dyrektywy azotanowej, mając na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, opracowany został „Zbiór zaleceń dobrej praktyki rolniczej”⁵¹. Zawiera on porady dotyczące gospodarowania w sposób sprzyjający ograniczeniu zanieczyszczeń wód azotem w produkcji rolnej. Zalecenia te mają dziś ułatwiać rolnikom racjonalne i zgodne z przepisami gospodarowanie nawozami.

Oceny regulacji nie można dokonać bez rozważenia problemu stosowania sankcji za zanieczyszczanie wód. Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁵², która transponuje dyrektywę nr 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu⁵³, ma na celu rzeczywiste wprowadzenie w życie zasady „zanieczysz-

⁴⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 20 listopada 2014 r. (C-356/13) Komisja Europejska, Rzeczpospolita Polska, ECLI:C:2014:2386.

⁴⁹ Szerzej: M. A. Król, *Gospodarowanie zasobami wodnymi...*, s. 217.

⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz. U. poz. 243).

⁵¹ Zbiór zaleceń dobrej praktyki rolniczej do dobrowolnego stosowania, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/zbior-zalecen-dobrej-praktyki-rolniczej-do-dobrowolnego-stosowania> [dostęp: 28.10.2022].

⁵² Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493).

⁵³ Dyrektywa nr 2004/35/WE z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. Urz. UE L 143).

czający płaci”⁵⁴. Ustawodawca we wspomnianym akcie prawnym określił działania o charakterze prewencyjnym w celu zapobiegania występowaniu szkód środowiskowych. Ustawa rozróżnia odpowiedzialność za bezpośrednie zagrożenie i za szkodę w środowisku. Przepisy odnoszące się do środowiska dotyczą również wód jako jednego z jego elementów. Wspomniany akt prawny wprowadza sankcje karne za zaniechanie działań zapobiegawczych lub naprawczych oraz za naruszenie obowiązków informacyjnych⁵⁵.

Zagadnienie sankcji jest dziś szczególnie aktualne ze względu na niedawną katastrofę ekologiczną na Odrze. Choć zdarzenie to nie było spowodowane zanieczyszczeniami pochodzącymi z produkcji rolnej, to zwróciło uwagę na konieczność ponoszenia odpowiedzialności przez podmiot dopuszczający się zanieczyszczania wód i środowiska. Kwestia odpowiedzialności za degradację wód powinna być rozpatrywana nie tylko na gruncie prawa administracyjnego czy cywilnego, ale także karnego. Sprowadza się to do znalezienia sprawcy oraz wymierzenia mu nieuchronnej i dotkliwej sankcji z tego tytułu⁵⁶.

W obszarze przestępczości środowiskowej ważnym aktem jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE⁵⁷ w sprawie ochrony środowiska w prawie karnym, która stanowi, że państwa członkowskie zapewniają, by wymieniony w dyrektywie katalog czynów, dokonanych bezprawnie i umyślnie lub będących skutkiem przynajmniej rażącego niedbalstwa, stanowił przestępstwa karne⁵⁸. Nowelizacja kodeksu karnego, która weszła w życie 1 września 2022 r., podwyższyła kary za przestępstwa przeciwko środowisku⁵⁹. Otwarte pozostaje jednak nadal pytanie: czy i na ile w świetle znowelizowanych przepisów z rozdziału XXII k.k. będzie można dziś oraz w przyszłości pociągnąć do odpowiedzialności karnej zanieczyszczającego środowisko wodne rolnika?

⁵⁴ B. Kuraś, *Zasada „zanieczyszczający płaci” a odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby spowodowane działalnością rolniczą (zagadnienia wybrane)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 215 i n.

⁵⁵ Art. 28 i 29 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493).

⁵⁶ Ustawa z 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (Dz. U. poz. 1726).

⁵⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE (Dz. Urz. UE L 328).

⁵⁸ Szerzej: K. Zamorowska, *Przestępczość środowiskowa nie jedno ma imię*, Teraz Środowisko, 2020, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/przestepstwa-przeciwko-srodowisku-kodeks-karny-8988.html> [dostęp: 28.10.2022].

⁵⁹ Ustawa z 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (Dz. U. poz. 1726).

Warto także wspomnieć o charakterze sankcji ustanowionych w ustawie Prawo wodne. Wprowadzona tu sankcja dla rolników za naruszenie określonych w niej norm ma dziś charakter decyzji organu ochrony środowiska o usunięciu nieprawidłowości albo wiąże się z obowiązkiem uiszczenia przez producenta rolnego opłaty. Opłata ta wynosi aktualnie: 548 zł za brak planu nawożenia, 2192 zł – za złe stosowanie nawozów niezgodnie z ustawą oraz 3288 zł – za niewłaściwe składowanie nawozów naturalnych. Wskazane wyżej stawki opłat są niskie i nie mogą pełnić funkcji prewencyjnej. Wysokość wymienionych kwot określana jest w drodze obwieszczenia Ministra Infrastruktury⁶⁰.

Stanowienie ram prawnych w kwestii ochrony wód wymaga opracowania regulacji z wykorzystaniem dwóch rodzajów instrumentów: nakazowo-zakazowych oraz stymulacyjnych, tj. zachęcających do stosowania pożądanych praktyk. W kontekście wskazanych wyżej działań należy podjąć starania w celu wypracowania „złotego środka”, czyli równowagi między niedomiarem a nadmiarem. Chodzi tu bowiem o ochronę wód, ale w taki sposób, by zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe oraz zachować i najefektywniej chronić zdolności produkcyjne polskiego rolnictwa. Kwestie dotyczące ochrony takich zasobów, jak woda, gleba i powietrze, należy w produkcji rolnej rozpatrywać łącznie, ze względu na ich komplementarność i synergię⁶¹.

W obowiązującej regulacji w kwestii ochrony wód warto zwrócić uwagę na przykładowe instrumenty prawne stosowane w ramach wyszczególnionych wyżej grup. Określone zakazy i nakazy dotyczą wymogów ustanowionych w programie azotanowym, jak również zakazów stosowania nawozów zawierających węglan amonu oraz mocznika granulowanego bez zastosowania powłoki biodegradowalnej lub inhibitora ureazy. Nie można też zapominać o zakazie spalania pozostałości zbiorów i odpadów rolniczych w celu zapobieżenia emisjom pyłów.

W odniesieniu do instrumentów stymulacyjnych warto wskazać działania promujące niskoemisyjne techniki stosowania i przechowywania nawozów naturalnych: szybkie wymieszanie obornika z glebą, jak również stosowanie innych niż rozbryzgowe metod aplikacji nawozów naturalnych. Do tej grupy instrumentów można także zaliczyć zachętę do realizacji inwestycji

⁶⁰ Kwoty określone zgodnie z obwieszczeniem Ministra Infrastruktury z 6 października 2021 r. (M.P. poz. 937).

⁶¹ <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40--przyjety-przez-rade-ministrow> [dostęp: 28.10.2022].

wspierających zakup urządzeń do składowania lub aplikacji nawozów oraz budownictwo inwentarskie sprzyjające redukcji zanieczyszczeń powietrza.

Zachowanie właściwych proporcji między instrumentami zakazów i nakazów a tymi o charakterze stymulacyjnym może zapewnić właściwą ochronę wód w procesie produkcji rolnej. Należy tu wziąć pod uwagę nie tylko racjonalne gospodarowanie zasobami, ale także uwzględnić kwestie zachowania bezpieczeństwa żywnościowego kraju i zabezpieczenia zdolności produkcyjnych polskiego rolnictwa. Stosowanie instrumentów zarówno z jednej, jak i z drugiej grupy wiąże się z koniecznością poniesienia przez producenta rolnego znacznego nakładu inwestycyjnego. Prawna ochrona jakości wód nie może być rozpatrywana w oderwaniu od problemów finansowych. Konieczne jest przy tym zapewnienie odpowiedniego wsparcia polskiego rolnictwa.

6. Przedstawione rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Obowiązująca regulacja prawna, choć przewiduje różne instrumenty ochrony wód, jest bardzo rozproszona i często jedynie fragmentarycznie odnosi się do działalności rolniczej. Sytuacja ta może utrudniać stosowanie prawa w zakresie ochrony tego zasobu środowiska w procesie produkcji rolnej. Przewidziane sankcje za zanieczyszczenie wód i nisko określone opłaty w ustawie Prawo wodne są niewystarczające do urzeczywistnienia obowiązującej w prawie unijnym zasady „zanieczyszczający płaci”. W efekcie koszty negatywnego oddziaływania rolnictwa na wody przerzucane są na całe społeczeństwo. Utrudnia to nie tylko ochronę wód obecnie, ale także nie pozostaje bez znaczenia dla realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu i WPR w przyszłości.

Ochronę jakości wód w procesie produkcji rolnej należy rozpatrywać łącznie z ochroną gleb i powietrza. Regulacja prawna powinna zapewnić odpowiednią ochronę zasobów wodnych. Zbyt mało uwagi poświęca się dziś problemom racjonalnego wykorzystywania wody w działalności rolniczej i przeciwdziałania jej marnotrawieniu. Należy zatem położyć większy nacisk na właściwe zarządzanie zasobami wodnymi, uwzględniając potrzeby zarówno ludności, jak i produkcji rolnej. Konieczne jest stosowanie zasad prawidłowej gospodarki w aspekcie ochrony wód, a nawet szerzej – uwzględnianie pozostałych zasobów środowiska naturalnego. Zagadnienia prawnej ochrony wód należy jednak rozpatrywać także w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju i zabezpieczenia zdolności produkcyjnych polskiego rolnictwa.

Obecnie działania w zakresie ochrony wód obejmują przede wszystkim instrumenty o charakterze stymulacyjnym i finansowane są głównie ze

środków Unii Europejskiej. Krajowe plany strategiczne, uwzględniając warunki występujące w poszczególnych krajach członkowskich, mogą mieć w tej kwestii większe znaczenie niż poprzednie założenia Wspólnej Polityki Rolnej. Chodzi tu o ustalenie zakresu działań mających na celu skuteczne promowanie ściśle określonych zachowań, przy zastosowaniu instrumentów wsparcia dla rolnictwa. Mogą się one bardziej niż dotąd przyczynić do zachowania zasobów ziemi uprawnej, oddziaływać bezpośrednio na rolnictwo ekologiczne i ograniczyć użycie przemysłowych środków produkcji. Niestety jednak żaden z ustanowionych ekoschematów nie odnosi się dziś w pełni do ochrony wód w procesie produkcji rolnej.

Realizacja założeń Krajowego Planu Strategicznego uzależniona będzie od stosowania w praktyce wprowadzonych niedawno rozwiązań o charakterze ustawowym, poziomu ich finansowania oraz zainteresowania samych beneficjentów. Trzy wskazane wyżej ekoschematy proponowane obecnie dla rolników, w zakresie enumeratywnie wyliczonych i dobrowolnych praktyk, mogą mieć znaczenie w kwestii ochrony jakości wód. Należy jednak zauważyć, że praktyka w zakresie planów nawożenia w wersji podstawowej pozwala na uzyskanie jedynie 1 pkt na 1 ha. Przewidziana konstrukcja ekoschematów w ustawie o Planie Strategicznym nie służy zachowywaniu zasobów wodnych w produkcji rolnej. Uwzględniając wskazane wyżej zależności, trudno dziś prognozować, na ile uda się osiągnąć realną poprawę jakości wód i zasobów wodnych w drodze niedawno wprowadzonych rozwiązań.

Podstawowym problemem przy tworzeniu regulacji prawnej jest konieczność zachowania proporcji między określanymi instrumentami nakazowo-zakazowymi a tymi, które służą promowaniu właściwych zachowań. Istotne jest zatem rozstrzygnięcie, na ile wystarczą proponowane działania dobrowolne w kwestii ochrony wód, a na ile trzeba dziś bardziej wykorzystywać instrumenty z drugiej grupy. Niewystarczające stosowanie instrumentów zakazowych, w tym kontrolnych, oraz odpowiednio określonych sankcji za przekroczenie obowiązujących norm może spowodować, że ochrona wód w praktyce będzie mało skuteczna.

Ochrona wód w procesie produkcji rolnej wiąże się niewątpliwie z potrzebą przeprowadzenia kosztownych inwestycji ekologicznych. W odniesieniu do sytuacji polskiego rolnictwa należy zauważyć, że bez wsparcia środków unijnych działalność w kwestii ochrony wód byłaby z pewnością mocno ograniczona. W indywidualnych przypadkach konieczność poniesienia tego typu nakładów we własnym zakresie mogłaby poważnie zagrozić utrzymaniu ciągłości produkcji rolnej.

BIBLIOGRAFIA

- Bukowski Z. (2012), *Gospodarka nawozami naturalnymi w Konwencji Helsińskiej o ochronie Morza Bałtyckiego oraz aktach prawa krajowego*, w: I. Zimoch (red.), *Gospodarka wodno-ściekowa w zlewni Morza Bałtyckiego*, Poznań.
- Jakość wody, w: *Leksykon ekologii i ochrony środowiska/jakosc-wody* [dostęp: 28.10.2022].
- Kaźmierska-Patryczyna A., Król M.A. (2014), *Zadania administracji publicznej w gospodarowaniu wodami*, w: B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń.
- Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej, <http://www.kp.org.pl/pdf/poradniki/kdpr/> [dostęp: 28.10.2022].
- Kuraś B. (2012), *Zasada „zanieczyszczający płaci” a odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby spowodowane działalnością rolniczą (zagadnienia wybrane)*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Król M.A. (2018), *Gospodarowanie zasobami wodnymi na obszarach wiejskich a prawna ochrona Morza Bałtyckiego przed eutrofizacją*, w: D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa cywilnego i rolnego*, Warszawa.
- Marnotrawstwo wody. Jest źle. Ale prawdziwy kryzys dopiero przed nami, <https://raport.togetair.eu/woda/susza-marnotrawstwo-wody-i-ekstremalne-zjawiska-pogodowe/marnotrawstwo-wody-jest-zle-ale-prawdziwy-kryzys-dopiero-przed-nami> [dostęp: 28.09.2022].
- Perzyna J. (2020), *Ekspertyza: Woda w rolnictwie*, Warszawa.
- Radecki W. (1996), *Prawna ochrona środowiska w rolnictwie*, Zielona Góra.
- Rakoczy B. (2006), *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń.
- Rakoczy B. (red.) (2013), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa.
- Rószczka K. (2007), *Prawna ochrona wód w procesie produkcji rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Spagnolo F. (2023), *Sicurezza idrica e adattamento ai cambiamenti climatici in Italia. Brevi note a margine dei più recenti documenti strategici e di pianificazione*, „Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente” nr 1, <https://www.rivistadga.it/sicurezza-idrica-e-adattamento-ai-cambiamenti-climatici-in-italia-brevi-note-a-margine-dei-piu-recenti-documenti-strategici-e-di-pianificazione/> [dostęp: 15.03.2023].
- Środowisko naturalne Nizin Środkowopolskich, <https://zpe.gov.pl/a/srodowisko-naturalne-nizin-srodkowopolskich/DZOzlECp> [dostęp: 28.10.2022].
- Woda na potrzeby rolnictwa, Europejska Agencja Środowiska, <https://www.eea.europa.eu/pl/articles/woda-na-potrzeby-rolnictwa> [dostęp: 28.10.2022].
- Zarządzanie zasobami wodnymi w Polsce 2018, UN Global Compact Network Poland, <https://ungc.org.pl/zarządzanie-zasobami-wodnymi-w-polsce-2018/> [dostęp: 28.10.2022].
- Zamorowska K. (2020), *Przestępczość środowiskowa nie jedno ma imię*, Teraz Środowisko, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/przestepstwa-przeciwko-srodowisku-kodeks-karny-8988.html> [dostęp: 28.10.2022].

THE PROTECTION OF WATERS IN AGRICULTURAL PRODUCTION IN THE LIGHT OF NEW CHALLENGES

Summary

The aim of the considerations was to assess the legal regulation of water protection in the process of agricultural production from the perspective of the Common Agricultural Policy 2023-2027. It has been established that the current regulation does not provide for adequate water protection due to, primarily, its fragmentation, weak impact on the protection of water resources and unsatisfactory sanctions currently available for polluting this element of the environment. The challenges arising from the Common Agricultural Policy are capable of influencing the improvement of the existing situation but the protection of waters in agricultural production requires constructing a legal regulation based on properly balanced preventive and incentive instruments. The legal regulation needs to be systematised taking into account the issues of food security, the preservation of the productive capacity of agriculture and the rational use of water, soil and air in the agricultural production process.

Keywords: water protection, water quality, agricultural production, water law, European Green Deal, National Strategic Plan

LA TUTELA DELLE ACQUE NEL PROCESSO DI PRODUZIONE AGRICOLA ALLA LUCE DI NUOVE SFIDE

Riassunto

L'articolo si propone di esprimere una valutazione riguardo alla regolazione giuridica in materia di tutela delle acque durante il processo di produzione agricola nel contesto della politica agricola comune per il periodo 2023-2027. Nella parte conclusiva, l'autore afferma che la regolazione in vigore non riesce a garantire un'adeguata tutela delle acque, principalmente a causa del suo carattere dispersivo, dell'impatto troppo debole sulle questioni relative alla protezione delle risorse idriche e di sanzioni insufficienti per chi inquina questo elemento dell'ambiente. Le sfide che derivano dalla politica agricola comune possono apportare miglioramenti alla situazione attuale. La necessità di tutelare le acque nel corso della produzione agricola richiede di costruire una regolazione giuridica basata sia su strumenti di imposizione e interdizione sia su quelli di incentivazione, opportunamente equilibrati. Risulta inoltre necessario procedere a sistematizzare la regolazione, tenendo conto delle questioni legate alla sicurezza alimentare, al mantenimento della capacità produttiva dell'agricoltura e all'uso razionale dell'acqua, del suolo e dell'aria durante il processo di produzione agricola.

Parole chiave: tutela delle acque, qualità delle acque, produzione agricola, diritto delle acque, Green Deal europeo, Piano strategico nazionale

TOMASZ MARZEC*

ORCID: 0000-0003-1896-1072

Rozwój energetyki obywatelskiej na obszarach wiejskich w Polsce

Wprowadzenie

Współcześnie dzięki upowszechnieniu się technologii odnawialnych źródeł energii (OZE) członkowie społeczności wiejskich mogą wytwarzać energię, a nie ograniczać się wyłącznie do jej pobierania. Zjawisko to określane jest jako „energetyka obywatelska” i odnosi się do budowania rozproszonego systemu energetycznego przez obywateli działających osobno lub zrzeszonych w ramach lokalnych społeczności, którzy biorą czynny udział w wytwarzaniu energii i zarządzaniu nią¹. Pojęcie „energetyka obywatelska” zostało użyte dotychczas wyłącznie w jednym akcie prawnym – dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/944 z 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej². W preambule dyrektywy wskazano korzyści oraz cele, jakie ma realizować rozwój energetyki obywatelskiej, podkreślając, że oferuje ona wszystkim konsumentom bez wyjątku możliwość bezpośredniego udziału w wytwarzaniu lub zużyciu energii bądź w dzieleniu się nią (motyw 43). W krajowym porządku prawnym omawiane pojęcie nie zostało dotychczas jeszcze użyte. Dość często przywoływane jest natomiast w dokumencie strategicznym „Polityka energetyczna

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Por. A. Krzyszkowska, *Energetyka obywatelska. Przewodnik dla samorządów po inwestycjach w energię odnawialną i efektywność energetyczną*, Warszawa 2015.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/944 z 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 158/125; dalej: dyrektywa IEMD).

Polski do 2040 r.”³. Sposób użycia tego sformułowania jasno wskazuje, że intencją twórców dokumentu było objęcie nim wszelkich form społecznej aktywności w dziedzinie energetyki, a zwłaszcza energetyki odnawialnej.

Funkcjonowanie inicjatyw społecznych w systemie energetycznym stanowi przedmiot regulacji przepisów prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego. W tym zakresie należy przede wszystkim wymienić dyrektywy UE wprowadzające „społeczności energetyczne” – dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁴ oraz wspomnianą już dyrektywę IEMD. W polskim prawie ramy prawne energetyki obywatelskiej wyznaczają przede wszystkim przepisy ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁵.

Literatura poświęcona energetyce obywatelskiej jest dosyć bogata. W doktrynie określa się ją jako nowy etap rozwoju prawa energetycznego⁶. Nie dziwi zatem, że ramy prawne rozwoju energetyki obywatelskiej stanowią przedmiot wielu rozważań prowadzonych w doktrynie. Należy tu wymienić monografię Mariusza Szyskiego poświęconą energetyce lokalnej⁷. Problematyce prawnego uregulowania społeczności energetycznych w dyrektywach UE oraz procesu transpozycji tych przepisów do krajowych porządków prawnych szerokie opracowania poświęcili przede wszystkim Maciej M. Sokołowski⁸, Piotr Lissoń⁹ i Tomasz Długosz¹⁰. Warto wspomnieć także o dużej liczbie publikacji zawierających wyniki badań

³ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. poz. 264).

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328/82; dalej: dyrektywa RED II).

⁵ Ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. poz. 478; dalej: uOZE).

⁶ Tak m.in.: P. Lissoń, *Energetyka obywatelska jako nowy etap rozwoju prawa energetycznego*, w: K. Kiczka, T. Kocowski (red.), *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, Wrocław 2022.

⁷ M. Szyski, *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019.

⁸ M. M. Sokołowski, *Renewable and citizen energy communities in the European Union: how (not) to regulate community energy in national laws and policies*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2020, nr 38.

⁹ P. Lissoń, *Czy obywatelska społeczność energetyczna to społeczność lokalna? Uwagi na tle nowych regulacji prawa unijnego i prawa polskiego*, „Prawo i Więź” 2021, nr 4.

¹⁰ T. Długosz, *Społeczności energetyczne z pakietu dyrektyw „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”*, „Forum Prawnicze” 2022, nr 1(69), s. 40–57.

empirycznych poświęconych społecznym inicjatywom energetycznym w Europie¹¹.

Należy jednak podkreślić, że w opracowaniach tych niewiele miejsca poświęca się wyzwaniom, jakie transformacja energetyczna przynosi społecznościom zamieszkującym obszary wiejskie. Tak określony stań badań należy uznać za niezadowalający, co przemawia za podjęciem problematyki energetyki obywatelskiej z perspektywy rozwoju obszarów wiejskich. Co więcej, za wyborem tego tematu przemawiają też względy poznawcze, społeczne, gospodarcze i środowiskowe. Stabilne zaopatrzenie w energię, szczególnie w energię elektryczną, ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania nowoczesnego gospodarstwa rolnego. Poruszana tematyka ma również znaczenie praktyczne. Pomimo rozwoju gospodarczego obszary wiejskie¹² pozostają bowiem terenem niedoinwestowanym pod względem infrastruktury elektroenergetycznej. W konsekwencji większość gospodarstw zasilanych jest przez przestarzałe linie przesyłowe oraz transformatory, których wiek szacuje się nawet na ponad 60 lat¹³. Poza tym wciąż jeszcze występują przerwy w dostawach prądu. Z tych względów postuluje się reelektryfikację polskiej wsi, wskazując na wieloletnie zaniedbania w inwestowaniu w sieci elektroenergetyczne¹⁴, a także konieczność dostosowania instalacji sieciowych do zwiększających się potrzeb odbiorców¹⁵.

¹¹ T. Bauwens, B. Gotchev, L. Holstenkamp, *What drives the development of community energy in Europe? The case of wind power cooperatives*, „Energy Research & Social Science” 2016, nr 13, s. 136–147; T. Bauwens, D. Schraven, E. Drewing, J. Radtke, L. Holstenkamp, B. Gotchev, Ö. Yildiz, *Conceptualizing community in energy systems: A systematic review of 183 definitions*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2021, nr 156.

¹² Wobec braku definicji legalnej pojęcia „obszary wiejskie” (por. M. Krzysztofik, *Problematyka prawna pojęcia obszaru wiejskiego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 299–314) w niniejszych rozważaniach przyjęto definicję opartą na metodologii stosowanej przez Główny Urząd Statystyczny, który posługując się podziałem wskazanym w krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, definiuje obszary wiejskie jako tereny pozostające poza granicami administracyjnymi miast, na które składają się gminy wiejskie i części wiejskie gmin miejsko-wiejskich. Por. GUS, *Obszary wiejskie w Polsce w 2020 r.*, Warszawa 2020.

¹³ I. Wielewska, *Rozwój OZE na obszarach wiejskich i ich wpływ na środowisko przyrodnicze w opinii doradców rolnych*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2014, nr 3, s. 186–195.

¹⁴ E. Niewiedział, R. Niewiedział, *Potrzeby rozwojowe i modernizacyjne sieci elektroenergetycznej na terenach wiejskich*, „Wiadomości Elektrotechniczne” 2012, nr 8, s. 3–10.

¹⁵ Ł. Komorowski, *Proces elektryfikacji polskiej wsi – ujęcie historyczne i terytorialne*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2018, t. XX, s. 89.

Spółeczności zamieszkujące obszary wiejskie, w szczególności rolnicy, stanowią grupę coraz bardziej obciążaną obowiązkami związanymi z ochroną środowiska oraz przeciwdziałaniem zmianom klimatu. Dowodzi tego choćby wieloletni proces reform Wspólnej Polityki Rolnej w kierunku ochrony środowiska¹⁶. Co więcej, w doktrynie zwraca się uwagę na rozszerzanie się przedmiotu regulacji prawa rolnego¹⁷. Jest to spowodowane m.in. wyzwaniem współczesności związanymi z rozwojem obszarów wiejskich¹⁸. Z tych względów zasadne wydaje się podjęcie rozważań w kontekście wyzwań prawa rolnego, w które wpisuje się problematyka prawnej regulacji odnawialnych źródeł energii, ochrony środowiskowych warunków produkcji rolnej oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich¹⁹.

Celem pracy jest próba oceny, czy ustawodawca zapewnia wystarczające wsparcie formom organizacyjno-prawnym energetyki obywatelskiej funkcjonującym na obszarach wiejskich. W związku z tym scharakteryzowane zostanie prawne pojęcie energetyki obywatelskiej oraz określone ramy prawne energetyki obywatelskiej w prawie UE i prawie krajowym. Następnie analizie poddane zostaną krajowe uwarunkowania rozwoju form organizacyjno-prawnych energetyki obywatelskiej na obszarach wiejskich, a także dane statystyczne ukazujące wpływ prawodawstwa na zaangażowanie społeczności wiejskich w rozwój odnawialnych źródeł energii.

1. Energetyka obywatelska jako pojęcie prawne

Przedstawiciele doktryny podjęli dotychczas wiele prób włączenia do materii normatywnej zjawiska produkcji energii na poziomie lokalnym, w instalacjach (głównie) OZE, realizowanej w celu osiągnięcia korzyści przez określone społeczności. Jednak stosowane w tym celu pojęcia akcentowały jedynie wybrane aspekty tej problematyki. Wśród stosowanych w doktrynie pojęć można wyróżnić takie jak: „energetyka rozproszona”, „energetyka prosumencka” czy „energetyka lokalna”²⁰.

¹⁶ R. Budzinowski, *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 36 i n.

¹⁷ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego: przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 200 i n.

¹⁸ R. Budzinowski, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 20.

¹⁹ Ibidem, s. 13 i n.

²⁰ Szerzej: M. Szyrski, *Energetyka lokalna...*, s. 38–52.

Energetyka obywatelska łączy pojęcia energetyki prosumenckiej i rozproszonej²¹. Ma ona również charakter komplementarny do stosowanego w doktrynie pojęcia energetyki lokalnej²², gdyż w większym stopniu kładzie nacisk na kwestie społeczne niż terytorialne. Co równie istotne, pojęcie to odnosi się do tradycji ruchu społecznego energetyki obywatelskiej (ang. *community energy movement*)²³. Za pomocą pojęcia „energetyka obywatelska” opisuje się proces tworzenia rozproszonego systemu energetycznego przez obywateli zrzeszonych w lokalnych społecznościach biorących czynny udział w wytwarzaniu i zarządzaniu energią²⁴.

W krajowym porządku prawnym brakuje przepisów odwołujących się do energetyki obywatelskiej. Taką sytuację należy uznać za niesatysfakcjonującą. Prawo odnawialnych źródeł energii zawiera wszakże postulaty pożądanego kierunku rozwoju systemu energetycznego, np. art. 128 ust. 2a uOZE określa promocję energetyki rozproszonej jako jedno z zadań ministra właściwego do spraw klimatu. Wydaje się, że w takim charakterze należałoby również ująć w ustawodawstwie energetykę obywatelską, wskazując, że jej rozwój stanowi istotną wartość dla ustawodawcy. Energetyka obywatelska nie może jednak funkcjonować w ustawodawstwie wyłącznie jako literalnie przywoływany kierunek rozwoju. Jej obecność powinna zostać zaznaczona także przez wprowadzenie przepisów zapewniających odpowiednie warunki rozwoju formom organizacyjno-prawnym energetyki obywatelskiej.

2. Formy organizacyjno-prawne energetyki obywatelskiej

Na energetykę obywatelską składa się szereg oddolnych inicjatyw. Jak podkreśla się w literaturze, zazwyczaj nie są one nastawione na osiągnięcie zysku, ale na dobro członków zrzeszonych w organizacji²⁵. Z uwagi na re-

²¹ A. Dyląg, A. Kassenberg, W. Szymalski, *Energetyka obywatelska w Polsce – analiza stanu i rekomendacje do rozwoju*, Warszawa 2019, s. 12.

²² M. Szyrski, *Energetyka lokalna...*, s. 44-52.

²³ Szerzej: I. Campos, E. Marín-González, *People in transitions: Energy citizenship, prosumerism and social movements in Europe*, „Energy Research & Social Science” 2020, nr 69.

²⁴ *Community Energy: Broadening the Ownership of Renewables*, The IRENA Coalition for Action, 2018, s. 3, https://coalition.irena.org/-/media/Files/IRENA/Coalition-for-Action/Publication/Coalition-for-Action_Community-Energy_2018.pdf [dostęp: 12.11.2022]. Por. M. Sołtysik, *Klasy energetyki jako narzędzie budowy energetyki obywatelskiej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2018, nr 105, s. 21.

²⁵ B. Klagge, T. Meister, *Energy cooperatives in Germany – an example of successful alternative economies?*, „Local Environment” 2018, nr 23(7), s. 697–716.

alizowaną politykę energetyczną oraz cele klimatyczne w wielu państwach stosuje się instrumenty wsparcia energetyki odnawialnej²⁶. Z perspektywy celu wprowadzenia danego instrumentu wsparcia można je podzielić na (1) system zachęt (ang. *incentives*)²⁷ i (2) system wsparcia (ang. *support system*)²⁸. W pierwszym ze wskazanych przypadków celem jest ułatwienie rozpoczęcia działalności, w drugim – zagwarantowanie opłacalności przedsięwzięcia.

Z perspektywy prawnej można dokonać dalszych podziałów instrumentów wsparcia – z uwagi na rodzaj wspieranej technologii OZE, typ wspieranej działalności (sprzedaż energii, wytwarzanie jej na własne cele i in.), mechanizm wsparcia (zapewnienie taryfy gwarantowanej, taryfy premium, zakup energii na zasadzie aukcji i in.). W kontekście energetyki obywatelskiej należy wyróżnić przede wszystkim systemy wsparcia oparte na kryterium podmiotowym – przeznaczone dla wyodrębnionych ustawowo podmiotów.

Systemy wsparcia oparte na kryterium podmiotowym przewidują, że dane podmioty po spełnieniu określonych przesłanek uzyskują status uprawniający je do skorzystania z różnie ujmowanych preferencji. W literaturze określa się je jako formy organizacyjne energetyki obywatelskiej²⁹ lub formy organizacyjno-prawne energetyki obywatelskiej³⁰. W tym kontekście przepisy regulujące formy organizacyjno-prawne energetyki obywatelskiej nie tworzą nowych rodzajów podmiotów prawnych, tylko określają wymogi prawne, od spełnienia których zależy uzyskanie przez podmioty znane ustawodawstwu (takie jak osoby fizyczne, spółki czy spółdzielnie) statusu uprawniającego do objęcia systemem wsparcia. Odnosząc się do tez prezentowanych w doktrynie, za Piotrem Lissoniem należy określić te podmioty jako formy organizacyjno-prawne energetyki obywatelskiej. Tak przyjęte nazewnictwo pozwala na odpowiednie ujęcie ich dwojakiego charakteru – mają określoną formę prawną oraz realizują wybrany cel w oparciu o daną strukturę organizacyjną.

²⁶ Szerzej: R. Green, A. Yatchew, *Support Schemes for Renewable Energy: An Economic Analysis*, „Economics of Energy & Environmental Policy” 2012, nr 1(2), s. 83–98.

²⁷ A. Garcia, J.M. Alzate, J. Barrera, *Regulatory design and incentives for renewable energy*, „Journal of Regulatory Economics” 2012, nr 41, s. 315–336.

²⁸ R. Green, A. Yatchew, *Support Schemes...*, s. 84.

²⁹ J. Kowalczyk, Ł. Kowalski, *Krajowe i europejskie ramy prawne energetyki rozproszonej – podobieństwa, różnice, problemy regulacyjne*, „Elektroenergetyka” 2020, nr 1(22), s. 6–20.

³⁰ P. Lissoń, *Energetyka obywatelska...*, s. 799–808.

3. Formy organizacyjno-prawne energetyki obywatelskiej w prawie UE

Prawo Unii Europejskiej przewiduje aktywny udział obywateli i ich organizacji na rynku energii. Dyrektywa RED II zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia konsumentom możliwości działania jako prosumentom energii odnawialnej oraz działającym grupowo prosumentom energii odnawialnej. Działalność ta polega na wytwarzaniu energii na własne potrzeby. Inną formę działalności obywatelskiej w obszarze OZE stanowi możliwość zrzeszania się w ramach społeczności energetycznych. Dyrektywy UE wprowadzają dwa rodzaje społeczności energetycznych: (1) społeczności energetyczne działające w zakresie energii odnawialnej (ang. *renewable energy community*), uregulowane w dyrektywie RED II; (2) obywatelskie społeczności energetyczne (ang. *citizen energy community*), uregulowane w dyrektywie IEMD.

Społeczności energetyczne zostały uregulowane w podobny sposób pod względem struktury podmiotowej i celu działalności³¹. Dyrektywy nie określają formy prawnej społeczności energetycznych, wskazują natomiast, że mają to być podmioty posiadające osobowość prawną (ang. *legal entity*) oraz opierające się na dobrowolnym, otwartym członkostwie. Ich prawna konstrukcja powinna zapewniać uczestnikom skuteczną kontrolę nad społecznością. Dyrektywy w analogiczny sposób określają także katalog podmiotów mogących w nich uczestniczyć. Są nimi osoby fizyczne, podmioty z sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz organy samorządowe, ze szczególnym uwzględnieniem gmin. Taka charakterystyka społeczności energetycznych koresponduje z ujęciem energetyki obywatelskiej jako systemu, w którym osoby prywatne, organizacje, instytucje i przedsiębiorstwa spoza sektora energetycznego biorą czynny udział w wytwarzaniu, przesyłaniu i zarządzaniu energią³².

Głównym celem powołania społeczności energetycznych jest zapewnienie korzyści środowiskowych, gospodarczych lub społecznych podmiotom do nich należącym lub obszarom, na których prowadzą działalność. Przedmiot działalności obywatelskiej społeczności energetycznej został określony jako wytwarzanie energii, w tym z OZE, a także jej dystrybucja, dostawy

³¹ C. Alaton, J. Contreras-Ocaña, P. de Radiguès, T. Döring, F. Tounquet, *Energy Communities: From European Law to Numerical Modeling*, 17th International Conference on the European Energy Market (EEM), IEEE, 2020.

³² CEE Bankwatch Network, *Energetyka obywatelska. Przewodnik dla samorządów po inwestycjach w odnawialne źródła energii i efektywności energetycznej*, Warszawa 2015, s. 3

(sprzedaż), zużywanie, agregacja oraz magazynowanie. Społeczność ta może również świadczyć usługi w zakresie efektywności energetycznej, ładowania pojazdów elektrycznych lub inne usługi energetyczne dla swoich członków lub udziałowców. Dyrektywa RED II zobowiązuje państwa członkowskie, aby w wyniku przyjętej przez nie regulacji prawnej umożliwiły społeczności energetycznej działającej w zakresie energii odnawialnej działalność kompleksową, obejmującą produkcję, zużywanie, magazynowanie, sprzedaż energii odnawialnej, w tym w drodze umów zakupu energii elektrycznej, dystrybucję energii odnawialnej, a także podział pomiędzy jej członków energii wyprodukowanej przez instalacje należące do społeczności.

Przepisy prawa UE wprowadzające społeczności energetyczne dają obywatelom szerokie możliwości udziału w rynku energii, polegające na wytwarzaniu energii, handlu (obrocie) energią oraz świadczeniu lokalnych usług energetycznych³³. Należy jednak podkreślić, że zostały one dotychczas wyłącznie w niewielkim stopniu przetransponowane do systemów prawa państw członkowskich pomimo upływu wyznaczonego czasu³⁴. Polska nie jest w tym zakresie wyjątkiem, gdyż dotychczas nie dokonała implementacji przepisów regulujących społeczności energetyczne.

4. Energetyka obywatelska w prawie krajowym

W prawie krajowym można wyróżnić pięć form organizacyjno-prawnych energetyki obywatelskiej: (1) prosument energii odnawialnej, (2) prosument zbiorowy energii odnawialnej, (3) prosument wirtualny energii odnawialnej, (4) spółdzielnia energetyczna, (5) klaster energii³⁵. Energetyka prosumencka w Polsce przeszła pewną ewolucję. Od 2016 r. ustawa o OZE zawierała wyłącznie przepisy regulujące prosumenta energii odnawialnej – odbiorcę końcowego wytwarzającego energię elektryczną wyłącznie z OZE na własne potrzeby w mikroinstalacji (o mocy zainstalowanej elektroenergetycznej do 50 kW). W drodze nowelizacji ustawy o OZE z 2021 r. wprowadzono pozostałe prosumenckie formy organizacyjno-prawne energetyki obywatelskiej, z zastrzeżeniem, że przepisy regulujące prosumenta wirtualnego energii odnawialnej wejdą w życie w połowie 2024 r.³⁶

³³ P. Lissoń, *Energetyka obywatelska...*, s. 800 i n.

³⁴ Szerzej: E. Tarpani, C. Piselli, C. Fabiani, I. Pigliautile, E. J. Kingma, B. Pioppi, A. L. Pisello, *Energy Communities Implementation in the European Union: Case Studies from Pioneer and Laggard Countries*, „Sustainability” 2022, nr 14.

³⁵ P. Lissoń, *Energetyka obywatelska...*, s. 803 i n.

³⁶ Ustawa z 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2376).

Prosumentem zbiorowym energii odnawialnej jest odbiorca końcowy wytwarzający energię elektryczną wyłącznie z OZE na własne potrzeby w mikroinstalacji lub małej instalacji przyłączonej do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej za pośrednictwem wewnętrznej instalacji elektrycznej budynku wielolokalowego, w której znajduje się punkt poboru energii elektrycznej tego odbiorcy. Prosumentem wirtualnym energii odnawialnej jest natomiast odbiorca końcowy wytwarzający energię elektryczną wyłącznie z OZE na własne potrzeby w instalacji OZE przyłączonej do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej w innym miejscu niż miejsce dostarczania energii elektrycznej do tego odbiorcy. Na podstawie ewolucji regulacji prawnej dotyczącej prosumentów można stwierdzić, że ustawodawca w ramach energetyki obywatelskiej preferuje projekty wspólnotowe, w których uczestniczą członkowie lokalnych społeczności. W ramach prosumenta energii odnawialnej wytwarzaną energię może wykorzystywać wyłącznie jedno gospodarstwo domowe. Prosument zbiorowy oraz wirtualny to z kolei konstrukcje pozwalające na partycypację większej liczby uczestników.

Klaster energii stanowi cywilnoprawne porozumienie, w skład którego mogą wchodzić m.in. osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki samorządu terytorialnego. Jest ono zawierane w celu wytwarzania i równoważenia zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energią z OZE lub z innych źródeł lub paliw, w ramach sieci dystrybucyjnej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV. Z perspektywy rozwoju obszarów wiejskich należy przede wszystkim zwrócić uwagę na spółdzielnię energetyczną. Ustawodawca bowiem w przypadku tej formy organizacyjno-prawnej zdecydował się na ograniczenie obszaru działalności spółdzielni energetycznych wyłącznie do gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej. Zgodnie z art. 38c ust. 2 uOZE obszar działania spółdzielni energetycznej ustala się na podstawie miejsc przyłączenia wytwórców i odbiorców będących członkami tej spółdzielni do sieci.

Spółdzielnia energetyczna jest nowym typem spółdzielni w prawie polskim³⁷. Stanowi ona spółdzielnię w rozumieniu ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze³⁸ lub ustawy z 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników³⁹, która po spełnieniu szeregu wymogów prawnych może uzyskać wpis w wykazie spółdzielni energetycznych i w efekcie rozpocząć działalność wskazaną w art. 2 pkt 33a uOZE oraz korzystać z systemu wsparcia

³⁷ Szerzej: T. Marzec, *Prawne perspektywy rozwoju spółdzielni energetycznych w Polsce*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2021, nr 2.

³⁸ Ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 648).

³⁹ Ustawa z 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników (Dz. U. poz. 2073).

opartego na rozliczeniach typu *net-metering*. 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.

Należy zaznaczyć, że ustawodawca ustalił katalog dość rygorystycznych wymogów prawnych, które powinna spełnić spółdzielnia energetyczna. Największe znaczenie w tym zakresie ma warunek, że gdy przedmiotem działalności spółdzielni energetycznej jest wytwarzanie energii elektrycznej, łączna moc zainstalowana elektryczna wszystkich instalacji OZE przez nią wykorzystywanych powinna umożliwiać pokrycie w ciągu roku nie mniej niż 70% potrzeb własnych spółdzielni energetycznej i jej członków.

Dla spółdzielni energetycznych zarejestrowanych w wykazie prowadzonym przez dyrektora generalnego KOWR, które wytwarzają energię elektryczną, ustawodawca przewidział system wsparcia polegający na ilościowym rozliczaniu energii wprowadzonej do sieci oraz z sieci pobranej. W ramach systemu spółdzielcy będący odbiorcami energii elektrycznej pobierają energię z sieci dystrybucyjnej oraz wprowadzają do niej energię wytworzoną. Zarówno energia pobierana, jak i wprowadzana do sieci jest odrębnie rejestrowana za pomocą liczników zdalnego odczytu. Dzięki zgromadzonym danym energia wprowadzona oraz pobrana jest bilansowana dla każdego spółdzielcy i spółdzielni w każdej godzinie, a następnie dla całego okresu rozliczeniowego. W przypadku wystąpienia nadwyżki jest ona rozliczana w stosunku 1 do 0,6. Tym samym sprzedawca zobowiązany zatrzymuje 40% nadwyżki energii wyprodukowanej przez spółdzielnię. System rozliczeń został szczegółowo uregulowany w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z 23 marca 2022 r.⁴⁰

5. Rozwój energetyki obywatelskiej w Polsce

Przepisy regulujące instytucje prosumenta energii odnawialnej, klastrów energii oraz spółdzielnię energetyczną wprowadzono w drodze tego samego aktu prawnego w 2016 r. Aby dokonać oceny tych przepisów, należy określić, czy te formy organizacyjno-prawne energetyki obywatelskiej faktycznie funkcjonują. W przypadku prosumenta zbiorowego oraz wirtualnego jest zbyt wcześnie, by móc ocenić, czy tego typu podmioty rzeczywiście funkcjonują.

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 23 marca 2022 r. w sprawie dokonywania rejestracji, bilansowania i udostępniania danych pomiarowych oraz rozliczeń spółdzielni energetycznych (Dz. U. poz. 703).

Według stanu na październik 2022 r. szacuje się, że w Polsce jest prawie 1,2 mln prosumentów⁴¹. Od 2019 r. notowano gwałtowny wzrost liczby prosumenckich instalacji OZE. Według danych na 31 sierpnia 2022 r. do krajowej sieci dystrybucyjnej przyłączono 1 162 270 mikroinstalacji, co oznacza blisko jedenastokrotny wzrost względem stanu na koniec września 2019 r. (106 117 instalacji). Przyczyn tego zjawiska należy upatrywać w korzystnym dla prosumentów systemie opustów oraz programie „Mój Prąd”, w ramach którego umożliwiono osobom fizycznym dofinansowanie do instalacji o mocy 2–10 kW. Dotację otrzymały głównie mikroinstalacje instalowane na domach jednorodzinnych⁴². Z tego względu można postawić tezę, że duża ich część zlokalizowana jest na terenach gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich.

Wypada natomiast zauważyć, że społeczności rolnicze nie były głównymi beneficjentami tego programu. Inwestycje w indywidualne instalacje fotowoltaiczne są zazwyczaj wykonywane przez mających mieszkańców peryferii miast. W literaturze podkreśla się ścisły związek między inwestycją w domowe instalacje OZE a dobrą sytuacją materialną gospodarstwa domowego⁴³. Opisane wnioski są szczególnie aktualne w kontekście obecnego, IV naboru, w ramach którego oferuje się dofinansowanie instalacji magazynujących energię elektryczną lub ciepłą, będących urządzeniami bardziej kosztownymi niż panele fotowoltaiczne⁴⁴.

Aktywnych klastrów energii jest w Polsce ok. 60⁴⁵. Należy zauważyć, że nie stanowią one grupy jednorodnej. Występują nieliczne klastry aktywne, wykorzystujące instalacje OZE o dużych mocach. Większość funkcjonuje wyłącznie jako porozumienia w zakresie realizacji projektów OZE, które oczekują na realizację⁴⁶. Z przeprowadzonych badań wynika, że istniejące

⁴¹ *W Polsce jest już prawie 1,2 miliona prosumentów*, <https://biznesalert.pl/polska-liczba-prosumentow-pazdziernik-2022-moskwa/> [dostęp: 12.04.2023].

⁴² A. M. Klepacka, W. J. Florkowski, T. Meng, *Clean, accessible, and cost-saving: Reasons for rural household investment in solar panels in Poland*, „Resources, Conservation & Recycling” 2018, nr 139.

⁴³ Szerzej: P. Olczak, M. Olek, D. Matuszewska, A. Dyczko, T. Mania, *Monofacial and Bifacial Micro PV Installation as Element of Energy Transition – The Case of Poland*, „Energies” 2021, nr 14.

⁴⁴ Program Mój Prąd na lata 2021–2023 (MP4), <https://mojprad.gov.pl/o-programie/nabor-iv> [dostęp: 12.04.2023].

⁴⁵ *Klastry energii w Polsce*, https://kike.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/kike_tworzenie_klastrow_energii.pdf [dostęp: 12.04.2023].

⁴⁶ *Klastry energii dostaną system wsparcia*, <https://www.gramwzielone.pl/trendy/107400/klastry-energii-dostana-system-wsparcia> [dostęp: 12.04.2023].

klastry energii identyfikują następujące bariery prawne utrudniające ich rozwój: (1) niewielkie możliwości uzyskania finansowania zewnętrznego, (2) brak odpowiedniego systemu wsparcia, (3) brak współpracy ze strony operatorów systemu dystrybucyjnego⁴⁷.

W wykazie spółdzielni energetycznych zarejestrowano obecnie osiem spółdzielni, które w większości użytkują mikroinstalacje fotowoltaiczne. Wyjątkiem jest spółdzielnia energetyczna prowadząca działalność w gminie Żerków, która użytkuje instalację fotowoltaiczną o mocy 0,999 MW⁴⁸. Należy zaznaczyć, że z zarejestrowanych spółdzielni dwie zostały zarejestrowane w 2021 r., a pozostałe sześć w 2023 r. Na podstawie danych KOWR oraz doniesień medialnych można wskazać minimum 20 kolejnych zawiązanych inicjatyw spółdzielczych. Główną przyczyną dotychczasowego, mało dynamicznego rozwoju spółdzielczości energetycznej był brak przepisów wykonawczych regulujących system wsparcia dla spółdzielni energetycznych. Sytuację tę zmieniło wydanie wspomnianego rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z 23 marca 2022 r.

Za największe bariery rozwoju spółdzielczości energetycznej w Polsce należy uznać: (1) długotrwały proces tworzenia ram prawnych dla spółdzielni energetycznych, (2) wymóg, aby moc zainstalowana instalacji OZE umożliwiała pokrycie w ciągu roku nie mniej niż 70% zapotrzebowania spółdzielni energetycznej na energię elektryczną, (3) ograniczone możliwości pozyskania finansowania w ramach systemu zachęt dla inicjatyw energetyki obywatelskich⁴⁹. W literaturze wskazuje się także na niechęć społeczności rolniczych do spółdzielczej formy prowadzenia działalności z uwagi na negatywne skojarzenia z okresem PRL⁵⁰.

W tym kontekście należy wspomnieć, że ustawodawca zauważył potrzebę zmian w prawie stanowiących odpowiedź na istniejące bariery prawne. Obecnie procedowany jest projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (nr UC99), który ma wprowadzić system wsparcia dla klastrów energii oraz ułatwić prowadzenie

⁴⁷ D. Dragan, *Legal Barriers to the Development of Energy Clusters in Poland*, „European Energy and Environmental Law Review” 2020, nr 29, s. 19.

⁴⁸ *Wykaz spółdzielni energetycznych*, https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/DI/Spoldzielnie%20energetyczne/Wykaz%20spoldzielni%20energetycznych/5.%20Wykaz%20spoldzielni%20energetycznych_13.04.2023.pdf [dostęp: 12.04.2023].

⁴⁹ T. Marzec, *Prawne perspektywy...*, s. 24–27.

⁵⁰ M. Szyrski, *Ruch spółdzielczy w energetyce. Nowe trendy w energetyce lokalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, nr 83, s. 183–184.

działalności spółdzielniom energetycznym⁵¹. Projekt ten został ogłoszony pod koniec lutego 2023 r., ale na podstawie dotychczasowych doświadczeń można przewidywać, że ulegnie on w przyszłości wielu zmianom. W kontekście ram prawnych energetyki obywatelskiej ustanowionych w prawie UE należy ponadto zauważyć, że krajowy ustawodawca nie wdrożył w pełni przepisów dyrektyw wprowadzających społeczności energetyczne⁵². Klaster energii oraz spółdzielnia energetyczna, jakkolwiek stanowią „społeczne” formy organizacyjno-prawne energetyki obywatelskiej, z całą pewnością nie mogą zostać uznane za społeczności energetyczne w rozumieniu dyrektyw RED II oraz IEMD⁵³.

6. Energetyka obywatelska a rozwój obszarów wiejskich

Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na lata 2023–2027 większy nacisk ma zostać położony na łagodzenie zmiany klimatu, w tym poprzez produkcję energii z OZE. Stanowisko to wpisuje się w ogólną tendencję zmiany WPR, pierwotnie ukierunkowanej „poprodukcyjnie”⁵⁴. Komisja wskazuje, że energia odnawialna stanowi szansę dla obszarów wiejskich na zmniejszenie ubóstwa energetycznego, pod warunkiem że usługi ekosystemowe zostaną odpowiednio wycenione, a wprowadzone modele biznesowe zachowają wytworzoną wartość w społecznościach wiejskich⁵⁵. Nie ulega wątpliwości, że obszary wiejskie stały się współcześnie kluczową przestrzenią dla transformacji energetycznej. Znaczna część instalacji OZE budowana jest na gruntach rolnych, z uwagi na ich właściwości, takie jak duże nasłonecznienie, występowanie niezabudowanych przestrzeni pozwalających na wykorzystanie energii kine-

⁵¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12357005> [dostęp: 12.04.2023].

⁵² Dotychczas opublikowano wyłącznie projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne i ustawy o odnawialnych źródłach energii z 2 czerwca 2021 r., nr w wykazie UC74. W projekcie proponuje się wprowadzenie do ustawy Prawo energetyczne definicji legalnej obywatelskich społeczności energetycznych.

⁵³ P. Lissoń, *Czy obywatelska społeczność energetyczna...* Szerzej na temat implementacji dyrektyw RED II i IEMD: M. M. Sokołowski, *Renewable and citizen energy communities...*

⁵⁴ R. Budzinowski, *Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII, s. 21.

⁵⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r., COM/2021/345 final.

tycznej wiatru oraz możliwość pozyskiwania substratu wykorzystywanego do produkcji biogazu.

Należy jednak zwrócić uwagę na niekorzystne zjawisko, jakim jest realizowanie inwestycji w źródła odnawialne przede wszystkim przez podmioty niepowiązane z lokalną społecznością. Obecny model funkcjonowania systemu energetycznego zapewnia najwięcej korzyści niepowiązanym z lokalnymi społecznościami dużym spółkom kapitałowymi, które posiadają wystarczające zdolności kapitałowe oraz organizacyjne, aby móc zrealizować proces inwestycyjny. Inwestycje w instalacje OZE o większych mocach pozostają poza zasięgiem producentów rolnych. Dotyczy to w szczególności sektora biogazu rolniczego, który wydaje się naturalnym kierunkiem rozwoju nowoczesnego rolnictwa. Tymczasem z uwagi na wysokie koszty głównymi inwestorami budującymi biogazownie rolnicze są duże przedsiębiorstwa i spółki kapitałowe⁵⁶. W konsekwencji transformacja energetyczna odbywa się niejako poza rolnikami.

Zasadnicze korzyści finansowe, jakie społeczności wiejskie czerpią z obecności OZE na obszarach wiejskich, sprowadzają się do: (1) wpływów do budżetu gminy z tytułu podatków, w szczególności podatku od nieruchomości, (2) przychodów z tytułu wydzierżawiania gruntów rolnych. Taką sytuację należy uznać za niedostateczne wykorzystanie potencjału korzyści wynikających z OZE. Co więcej, obecny stan powoduje konflikty – właściciele gruntów przylegających do gruntu, na którym instalacja OZE została posadowiona lub dopiero ma zostać posadowiona, protestują, wskazując na obniżenie wartości ich nieruchomości. Tego typu przypadki zostały szeroko omówione w literaturze jako wpisujące się w tzw. reakcję „NIMBY – not in my backyard”⁵⁷. Przykładem tego zjawiska są protesty mieszkańców miejscowości, przy których mają zostać wybudowane farmy wiatrowe⁵⁸.

Doświadczenia społeczności wiejskich w wielu państwach o różnym położeniu geograficznym oraz zamożności społeczeństwa wskazują jednak na istnienie inicjatyw, w ramach których mieszkańcy obszarów wiejskich uczestniczą w inwestycjach w OZE, nie ograniczając się jedynie do roli

⁵⁶ J. Goździewicz-Biechońska, A. Suchoń, *Wpływ energii odnawialnej na ochronę środowiska i rozwój obszarów wiejskich – wybrane aspekty prawne*, w: B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 293 i n.

⁵⁷ S. G. O’Neil, *Community obstacles to large scale solar: NIMBY and renewables*, „Journal of Environmental Studies and Science” 2021, nr 11, s. 85–92.

⁵⁸ G. Tomczyk, *Dlaczego walczyliśmy z wiatrakami? Czemu mamy przestać?*, <https://www.farmer.pl/energia/oze/dlaczego-walczyliśmy-z-wiatrakami-czemu-mamy-przestac,127262.html> [dostęp: 16.04.2023].

wydzierżawiających grunty pod budowę farm wiatrowych lub fotowoltaicznych⁵⁹. Przy założeniu partycypacji mieszkańców obszarów wiejskich, w szczególności producentów rolnych, w formach organizacyjno-prawnych energetyki obywatelskiej katalog korzyści finansowych rozszerza się o zmniejszenie kosztów energii lub o osiągnięcie przychodów z tytułu sprzedaży energii. Dodatkowe korzyści wynikają z zacieśnienia relacji pomiędzy członkami lokalnej społeczności z uwagi na prowadzenie wspólnej działalności – zjawisko to zostało dostrzeżone w ramach organizowania wspólnych przedsięwzięć na obszarach wiejskich, również inicjatyw spoza OZE, wpisujących się w ekonomię społeczną⁶⁰.

Z tych względów zaleca się, aby w ramach programów dofinansowań OZE preferowane były inicjatywy z obszaru OZE, takie jak spółdzielnie energetyczne, klastry energii czy w przyszłości społeczności energetyczne, które angażują lokalne społeczności. Dotychczasowe programy zachęt zapewniały pomoc finansową głównie przy budowie indywidualnych instalacji prosumenckich. W efekcie dofinansowanie trafiało do osób mających, które stać było na przeznaczenie na inwestycję własnych środków. Takie rozwiązanie, jakkolwiek zapewnia szybki przyrost instalacji OZE, nie należy do najbardziej korzystnych społecznie, nie likwidując zjawiska ubóstwa energetycznego⁶¹. Postulując zmiany w tym zakresie, należy zalecać zwłaszcza wprowadzenie efektywnych programów finansowych dla inicjatyw spółdzielczych, które w państwach Europy Zachodniej, m.in. w Niemczech, przyczyniły się do rozwoju obszarów wiejskich⁶². Wydaje się, że ten niekorzystny trend ma odwrócić program „Energia dla wsi”, zakładający dofinansowanie inwestycji w OZE dla rolników oraz spółdzielni energetycznych⁶³. W ramach programu beneficjenci mogą ubiegać się o pożyczkę wynoszącą do 100% kosztów budowy instalacji fotowoltaicznej lub turbiny wiatrowej. W przypadku ubiegania się o dofinansowanie

⁵⁹ Szerzej: S. Özgül, G. Koçarb, A. Eryaşarb, *The progress, challenges, and opportunities of renewable energy cooperatives in Turkey*, „Energy for Sustainable Development” 2020, nr 59, s. 107–119; G. Seyfang, J.J. Park, A. Smith, *A thousand flowers blooming? An examination of community energy in the UK*, „Energy Policy” 2013, nr 61, s. 977–989.

⁶⁰ Szerzej: A. Suchoń, *Zasady organizacji i funkcjonowania spółdzielni socjalnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w świetle regulacji prawnych w Polsce*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2013, nr 3.

⁶¹ M. González-Eguino, *Energy poverty: An overview*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2015, nr 47, s. 377–385.

⁶² A. Suchoń, *Spółdzielnie w Niemczech wobec wyzwań współczesnego rolnictwa – wybrane aspekty prawne*, „Prawo i Więzy” 2019, nr 30.

⁶³ Energia dla wsi, <https://www.gov.pl/web/nfosisgw/energia-dla-wsi> [dostęp: 12.04.2023].

biogazowni i elektrowni wodnych wsparcie może przyjąć formę dotacji do 45% kosztów inwestycji i/lub pożyczki do 100%. Maksymalny poziom dotacji może zostać zwiększony, gdy beneficjentem jest mikroprzedsiębiorca, mały przedsiębiorca lub średni przedsiębiorca. Nabór wniosków w ramach programu rozpoczął się w styczniu 2023 r. Całkowity budżet programu wynosi 1 mld zł, z czego w pierwszym naborze uruchomiono 100 mln zł. Szersza analiza efektywności zaproponowanego wsparcia będzie możliwa po ogłoszeniu wyników pierwszego naboru.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że ustawodawca nie wspiera dostatecznie rozwoju energetyki obywatelskiej. Dotyczy to w szczególności inicjatyw, które mogłyby się zawiązać na obszarach wiejskich. Dotychczas nie zostały wprowadzone przepisy skutecznie zachęcające społeczności rolnicze do realizowania społecznych projektów z zakresu OZE. Obowiązująca regulacja prawna nie niweluje w zadowalający sposób największej bariery rozwoju energetyki obywatelskiej na obszarach wiejskich, którą stanowi brak środków finansowych na budowę instalacji OZE oraz obsługę organizacyjną przedsięwzięcia. Jakkolwiek administracja rządowa wprowadza programy dofinansowań oraz projekty zmiany przepisów, których celem jest odwrócenie tego trendu, jest jeszcze zbyt wcześnie, aby ocenić skutki tych inicjatyw. Jak wynika z przeprowadzonej analizy prawnych aspektów rozwoju energetyki obywatelskiej w Polsce, kluczowe znaczenie ma system zachęt oraz wsparcia. Ustalenia te potwierdza obserwowany w ostatnich latach dynamiczny rozwój energetyki prosumenckiej. Należy jednak zaznaczyć, że ominęła ona społeczności wiejskie, gdyż największymi beneficjentami dofinansowania do instalacji prosumenckich byli zamożni mieszkańcy stref podmiejskich.

Jedyną formą organizacyjno-prawną energetyki obywatelskiej wprowadzoną przez ustawodawcę *stricte* z myślą o obszarach wiejskich jest spółdzielnia energetyczna. W tym przypadku kolejną istotną barierę rozwoju stanowią rygorystyczne wymogi prawne, które spółdzielnia musi spełnić, aby móc rozpocząć prowadzenie działalności. Kolejnym aspektem, który należy ocenić negatywnie, jest brak spójności prawodawstwa krajowego w zakresie organizacyjno-prawnych form energetyki obywatelskiej z prawem UE. Proces transpozycji do krajowego porządku prawnego dyrektywy UE wprowadzających społeczności energetyczne został przeprowadzony w sposób szacunkowy, co będzie skutkowało w przyszłości konieczno-

ścią wprowadzenia drastycznych zmian sprzecznych z zasadą pewności prawa.

W tym kontekście należy postulować bardziej efektywne wspieranie przez ustawodawcę rozwoju energetyki obywatelskiej na obszarach wiejskich, poprzez sformułowanie atrakcyjnego systemu zachęt, w tym finansowych, odpowiednio dobranych systemów wsparcia mitygujących ryzyko ekonomiczne przeprowadzenia społecznej inwestycji w OZE. Wprowadzenie tak określonych form wsparcia jest uzasadnione ze względu na korzyści, które wynikają z inicjatyw w obszarze OZE angażujących większe grupy społeczne. Polegają one na bardziej efektywnym wykorzystywaniu zasobów, tworzeniu się więzi i współpracy społecznej w środowisku lokalnym, co korzystnie wpływa na kształtowanie się postaw obywatelskich. Co więcej, dzięki kooperacji w ramach społeczności lokalnej korzyści z użytkowania instalacji OZE mogą odnosić również osoby, które nie mają możliwości finansowo-organizacyjnych, aby samodzielnie zainwestować w tego typu urządzenia. W tym celu ustawodawca powinien preferować takie formy organizacyjno-prawne energetyki obywatelskiej, jak spółdzielnie energetyczne, klastry energii, a w przyszłości również społeczności energetyczne.

BIBLIOGRAFIA

- Bauwens T., Gotchev B., Holstenkamp L. (2016), *What drives the development of community energy in Europe? The case of wind power cooperatives*, „Energy Research & Social Science” nr 13.
- Bauwens T., Schraven D., Drewing E., Radtke J., Holstenkamp L., Gotchev B., Yildiz Ö. (2021), *Conceptualizing community in energy systems: A systematic review of 183 definitions*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” nr 156.
- Budzinowski R. (2007), *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego: przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Budzinowski R. (2009), *Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. VII.
- Budzinowski R. (2014), *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Campos I., Marín-González E. (2020), *People in transitions: Energy citizenship, prosumerism and social movements in Europe*, „Energy Research & Social Science” nr 69.
- Długosz T. (2022), *Spółdzielnie energetyczne z pakietu dyrektyw „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”*, „Forum Prawnicze” nr 1(69).
- Dragan D. (2020), *Legal Barriers to the Development of Energy Clusters in Poland*, „European Energy and Environmental Law Review” nr 29.

- Dylağ A., Kassenberg A., Szymalski W. (2019), *Energetyka obywatelska w Polsce – analiza stanu irekomendacji do rozwoju*, Warszawa.
- Garcia A., Alzate J.M., Barrera J. (2012), *Regulatory design and incentives for renewable energy*, „Journal of Regulatory Economics” nr 41.
- González-Eguino M. (2015), *Energy poverty: An overview*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” nr 47.
- Goździewicz-Biechońska J., Suchoń A. (2016), *Wpływ energii odnawialnej na ochronę środowiska i rozwój obszarów wiejskich – wybrane aspekty prawne*, w: B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin.
- Green R., Yatchew A. (2012), *Support Schemes for Renewable Energy: An Economic Analysis*, „Economics of Energy & Environmental Policy” nr 1(2).
- Klagge B., Meister T. (2018), *Energy cooperatives in Germany – an example of successful alternative economies?*, „Local Environment” nr 23(7).
- Klepacka A.M., Florkowski W.J., Meng T. (2018), *Clean, accessible, and cost-saving: Reasons for rural household investment in solar panels in Poland*, „Resources, Conservation & Recycling” nr 139.
- Komorowski Ł. (2018), *Proces elektryfikacji polskiej wsi – ujęcie historyczne i terytorialne*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” t. XX.
- Kowalczyk J., Kowalski Ł. (2020), *Krajowe i europejskie ramy prawne energetyki rozproszonej – podobieństwa, różnice, problemy regulacyjne*, „Elektroenergetyka” nr 1(22).
- Krzyszowska A. (2015), *Energetyka obywatelska. Przewodnik dla samorządów po inwestycjach w energię odnawialną i efektywność energetyczną*, Warszawa.
- Krzysztofik M. (2017), *Problematyka prawna pojęcia obszaru wiejskiego*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 1.
- Lissoń P. (2021), *Czy obywatelska społeczność energetyczna to społeczność lokalna? Uwagi na tle nowych regulacji prawa unijnego i prawa polskiego*, „Prawo i Więzy” nr 4.
- Lissoń P. (2022), *Energetyka obywatelska jako nowy etap rozwoju prawa energetycznego*, w: K. Kiczka, T. Kocowska (red.), *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, Wrocław.
- Marzec T. (2021), *Prawne perspektywy rozwoju spółdzielni energetycznych w Polsce*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” nr 2.
- Niewiedział E., Niewiedział R. (2012), *Potrzeby rozwojowe i modernizacyjne sieci elektroenergetycznej na terenach wiejskich*, „Wiadomości Elektrotechniczne” nr 8.
- O’Neil S. G. (2021), *Community obstacles to large scale solar: NIMBY and renewables*, „Journal of Environmental Studies and Science” nr 11.
- Olczak P., Olek M., Matuszewska D., Dyczko A., Mania T. (2021), *Monofacial and Bifacial Micro PV Installation as Element of Energy Transition – The Case of Poland*, „Energies” nr 14.
- Özgül S., Koçarb G., Eryaşarb A. (2020), *The progress, challenges, and opportunities of renewable energy cooperatives in Turkey*, „Energy for Sustainable Development” nr 59.
- Sołtysik M. (2018), *Klasy energii jako narzędzie budowy energetyki obywatelskiej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” nr 105.
- Seyfang G., Park J.J., Smith A. (2013), *A thousand flowers blooming? An examination of community energy in the UK*, „Energy Policy” nr 61.

- Sokołowski M. M. (2020), *Renewable and citizen energy communities in the European Union: how (not) to regulate community energy in national laws and policies*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” nr 38.
- Suchoń A. (2013), *Zasady organizacji i funkcjonowania spółdzielni socjalnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w świetle regulacji prawnych w Polsce*, „Journal of Agri-business and Rural Development” nr 3.
- Suchoń A. (2019), *Spółdzielnie w Niemczech wobec wyzwań współczesnego rolnictwa – wybrane aspekty prawne*, „Prawo i Więź” nr 30.
- Szyrski M. (2019), *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa.
- Szyrski M. (2021), *Ruch spółdzielczy w energetyce. Nowe trendy w energetyce lokalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 83.
- Tarpani E., Piselli C., Fabiani C., Pigliautile I., Kingma E. J., Pioppi B., Pisello A. L. (2022), *Energy Communities Implementation in the European Union: Case Studies from Pioneer and Laggard Countries*, „Sustainability” nr 14.
- Wielewska I. (2014), *Rozwój OZE na obszarach wiejskich i ich wpływ na środowisko przyrodnicze w opinii doradców rolnych*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” nr 3.

DEVELOPMENT OF CIVIC ENERGY IN RURAL AREAS IN POLAND

Summary

The aim of this study is to answer the question of whether the legislator has provided sufficient support for organisational and legal forms of civic energy operating in rural areas. The implementation of this objective requires determining the legal framework for civic energy in EU and national law. The considerations carried out have led to the conclusion that the current regulation does not sufficiently support the development of civic energy initiatives. No regulations have yet been adopted to effectively encourage agricultural communities to implement RES projects or to provide the necessary financial support for this type of investment. Moreover, the national legislation on organisational and legal forms of civic energy continues to be inconsistent with EU law. Concluding, an attractive system of incentives, including financial incentives, should be developed while the economic risk of social investment in RES should be minimised.

Keywords: renewable energy sources law, civic energy, rural areas, energy community, energy cooperative, renewable energy sources

LO SVILUPPO DELLE COMUNITÀ ENERGETICHE NELLE ZONE RURALI IN POLONIA

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se il legislatore riesca a garantire un supporto sufficiente a forme giuridico-organizzative di comunità energetiche operanti nelle zone rurali. Per raggiungere tale obiettivo è necessario definire un quadro giuridico della co-

munità energetica nel diritto dell'UE e in quello nazionale. Le considerazioni svolte portano a concludere che la regolazione in vigore non è riuscita a sviluppare sufficienti meccanismi di supporto per lo sviluppo di iniziative energetiche cittadine. Finora non sono state introdotte norme in grado di incentivare sufficientemente le comunità agricole a realizzare progetti volti a ottenere energia proveniente da FER, come anche di fornire sostegno finanziario necessario per questo tipo di investimenti. Negativamente va valutata anche la mancanza di coerenza della legislazione nazionale in materia di forme giuridico-organizzative delle comunità energetiche con il diritto dell'UE. Il legislatore dovrebbe proporre un sistema di incentivi attraenti, anche dal punto di vista finanziario, nonché ridurre il rischio economico che deriva da investimenti sociali nell'energia proveniente da FER.

Parole chiave: diritto delle fonti energetiche rinnovabili, comunità energetiche, zone rurali, comunità energetiche di cittadini, cooperativa energetica, fonti di energia rinnovabili

JERZY BIELUK*

ORCID: 0000-0002-9949-472X

Możliwość zastosowania instytucji fundacji rodzinnej w rolnictwie

Zagadnienia wstępne

Fundacja rodzinna jest zupełnie nową instytucją w prawie polskim. Powołana została ustawą z 26 stycznia 2023 r., która weszła w życie 22 maja 2023 r.¹ Fundacja rodzinna ma niewiele wspólnego ze znaną w polskim prawie fundacją regulowaną przez ustawę z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach². Bliżej jej konstrukcyjnie do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Celem deklarowanym przez ustawodawcę przy uchwalaniu ustawy jest wprowadzenie do polskiego systemu prawnego nowej osoby prawnej w postaci fundacji rodzinnej w celu umożliwienia przedsiębiorcom przeprowadzenia skutecznego procesu sukcesji. Fundacja rodzinna ma pozwolić na uniknięcie rozdrobnienia struktury właścicielskiej, zmniejszyć ryzyko wystąpienia sporów rodzinnych i poszerzyć decyzyjność fundatora co do losów jego majątku po jego śmierci.

Fundacja rodzinna z pewnością stanowi istotne uzupełnienie prawa spadkowego w zakresie sukcesji firm rodzinnych. Jednak oprócz kwestii sukcesyjnych rozwiązania zawarte w ustawie pozwalają przewidywać, iż konstrukcja fundacji rodzinnej będzie stosowana nie tylko do zaplanowania sukcesji, ale także do zarządzania majątkiem prywatnym. Korzystne rozwiązania podatkowe zawarte w analizowanej ustawie pozwalają przypuszczać, iż nowa osoba prawna będzie cieszyła się powodzeniem jako wehikuł inwesty-

* Uniwersytet w Białymstoku.

¹ Ustawa z 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (Dz. U. Nr 326).

² Ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz. U. z 2023 r., Nr 166).

cyjny podobny do występujących w innych porządkach prawnych funduszy powierniczych, trustów czy stosowanych w polskim porządku prawnym zamkniętych funduszy inwestycyjnych i tym podobnych konstrukcji.

Działalność rolnicza w Polsce się profesjonalizuje. Istotną staje się taka regulacja następstwa w gospodarstwach rolnych, która nie pozwala doprowadzić do podziału majątku rodzinnego. Celem niniejszych rozważań jest sformułowanie odpowiedzi na pytania dotyczące możliwości zastosowania konstrukcji fundacji rodzinnej do prowadzenia działalności rolniczej oraz do regulowania kwestii następstwa w gospodarstwach rolnych. Realizując tak wskazany cel, należy przeanalizować i ocenić rozwiązania zawarte w ustawie pod kątem możliwości prowadzenia przez fundację rodzinną działalności rolniczej.

1. Założenia fundacji rodzinnej

Zasadniczym celem, dla którego wprowadzono do prawa polskiego konstrukcję fundacji rodzinnej, jest ułatwienie sukcesji i zapobieżenie podziałowi majątku spadkowego. Poprzez wniesienie majątku do fundacji fundator (z reguły przyszły spadkodawca) zapobiega groźbie podziału wniesionych aktywów – udziałów w spółkach czy nieruchomości, w tym nieruchomości rolnych.

Stosowna nowelizacja ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³ wprowadziła kilka zmian ułatwiających wnoszenie nieruchomości rolnych do fundacji rodzinnej. Fundacja rodzinna może nabyć bez żadnych ograniczeń nieruchomości rolne od swego fundatora. Nie ma w tym wypadku obowiązku uzyskiwania wcześniejszej zgody dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR). Nie ma też znaczenia, czy nieruchomość rolną fundator wniesie do fundacji rodzinnej jako fundusz założycielski, czy też w ramach innych czynności prawnych. Nadal jednak KOWR może skorzystać z prawa nabycia wobec wnoszonych nieruchomości rolnych.

W przypadku sprzedaży przez fundatora nieruchomości rolnej fundacji rodzinnej KOWR będzie przysługiwało prawo pierwokupu. Ustawodawca nie zdecydował się również na wyłączenie prawa pierwokupu i prawa nabycia w przypadku nabywania przez fundację rodzinną udziałów i akcji spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych.

³ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 326, 412, 595); zob. też art. 136 ustawy o fundacji rodzinnej.

Ustawodawca nie zdecydował się jednak na pełne zniesienie ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi w przypadku wnoszenia ich do fundacji rodzinnej. Prawo nabycia przysługujące KOWR, a przy sprzedaży nieruchomości prawo pierwokupu tworzą niepotrzebny stan niepewności co do stanu majątkowego fundacji rodzinnej. Jednak analizowana instytucja pozwala uniknąć sporów rodzinnych dotyczących podziału nieruchomości rolnych pomiędzy spadkobierców, a także zachować majątek rodzinny w całości w ramach jednego podmiotu.

2. Przedmiot działalności fundacji rodzinnej

Fundacja rodzinna może prowadzić działalność gospodarczą w ograniczonym zakresie. W sytuacji, gdy fundacja rodzinna wykonuje czynności spoza wskazanego w ustawie zakresu, występuje opodatkowanie sankcyjne dochodu uzyskanego z działalności wykraczającej poza wskazane ramy w postaci podatku dochodowego od osób prawnych w wysokości 25%⁴. Zgodnie z art. 5 ustawy o fundacji rodzinnej może ona prowadzić działalność gospodarczą w rozumieniu art. 3 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁵ tylko w zakresie:

1) zbywania mienia, o ile mienie to nie zostało nabyte wyłącznie w celu dalszego zbycia;

2) najmu, dzierżawy lub udostępniania mienia do korzystania na innej podstawie;

3) przystępowania do spółek handlowych, funduszy inwestycyjnych, spółdzielni oraz podmiotów o podobnym charakterze, mających swoją siedzibę w kraju albo za granicą, a także uczestnictwa w tych spółkach, funduszach, spółdzielniach oraz podmiotach;

4) nabywania i zbywania papierów wartościowych, instrumentów pochodnych i praw o podobnym charakterze;

5) udzielania pożyczek:

a) spółkom kapitałowym, w których fundacja rodzinna posiada udziały albo akcje,

⁴ Art. 133 ustawy o fundacji rodzinnej, dodający art. 24r do ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2587, 2640 i 2745 oraz z 2023 r., poz. 185), zgodnie z którym (ust. 1) „W zakresie, w jakim fundacja rodzinna prowadzi działalność gospodarczą wykraczającą poza zakres określony w art. 5 ustawy z 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej, stawka podatku, o którym mowa w art. 19, wynosi 25% podstawy opodatkowania”.

⁵ Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 221).

b) spółkom osobowym, w których fundacja rodzinna uczestniczy jako wspólnik,

c) beneficjentom;

6) obrotu zagranicznymi środkami płatniczymi należącymi do fundacji rodzinnej w celu dokonywania płatności związanych z działalnością fundacji rodzinnej;

7) produkcji przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych, z wyjątkiem przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych uzyskanych w ramach prowadzonych działów specjalnych produkcji rolnej oraz produktów opodatkowanych podatkiem akcyzowym, o ile ilość produktów roślinnych lub zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu, użytych do produkcji danego produktu stanowi co najmniej 50% tego produktu;

8) gospodarki leśnej.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 działalność, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 7 i 8, fundacja rodzinna może wykonywać wyłącznie w związku z prowadzonym gospodarstwem rolnym.

3. Pojęcie działalności gospodarczej

Według art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców przepisów ustawy nie stosuje się do:

1) działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;

2) wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów;

3) wyrobu wina przez producentów wina w rozumieniu art. 2 pkt 23 ustawy z 2 grudnia 2021 r. o wyrobach winiarskich (Dz.U. z 2022 r., poz. 24 i 2015) będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrów wina w roku winiarskim wyłącznie z winogron pochodzących z własnych upraw winorośli;

4) działalności rolników w zakresie sprzedaży, o której mowa w art. 20 ust. 1c ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. przychodów ze sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemy-

słowy produktów roślinnych i zwierzęcych z określonymi w ustawie o PIT wyłączeniami;

5) działalności prowadzonej przez koła gospodyń wiejskich na podstawie ustawy z 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz. U. z 2021 r., poz. 2256), spełniających warunki, o których mowa w art. 24 ust. 1 tej ustawy.

Działalność rolnicza jest specyficzną działalnością gospodarczą, gdyż została wyłączona spod przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców. Konstrukcja przepisów wskazuje jednak, iż wyłączenie to nie przesądza, czy jest to działalność gospodarcza.

4. Działalność rolnicza a działalność gospodarcza

Istotną kwestią z praktycznego punktu widzenia jest to, czy działalność wyłączona zgodnie z art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców jest działalnością gospodarczą. W doktrynie zarysowały się dwa stanowiska: jedno uznające działalność rolniczą za działalność gospodarczą, drugie – twierdzące, iż działalność rolnicza objęta wyłączeniem spod przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców nie jest działalnością gospodarczą. Dyskusja ta ciągnie się od czasów przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁶. Ustawodawca, wprowadzając ustawę Prawo przedsiębiorców, niestety nie skorzystał z okazji do legislacyjnego rozwiązania tego problemu, do czego odnosi się wiele publikacji⁷.

Większość przedstawicieli doktryny opowiada się za stanowiskiem, że w świetle powołanej regulacji działalność wytwórcza w rolnictwie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców. Sta-

⁶ Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807).

⁷ G. Lubeńczuk, w: M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichočka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 6 nb. 2, tam też przegląd stanowisk. O uznaniu działalności rolniczej za działalność gospodarczą: R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 3, s. 111 i n.; M. Sieradzka, *Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, LEX 2012: „Tego rodzaju działalność jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jednak nie stosuje się do niej pozostałych przepisów ustawy [...]”; K. Kohutek, *Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, LEX 2005. Tak również B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 100–103; M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012, s. 195–196. Zob. również J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013, s. 64. Przeciwnie stanowisko: P. Bielski, *Glosa do wyroku SN z dnia 3 października 2014 r., V CSK 630/13*, LEX 2015.

nowisko to należy uznać za w pełni uzasadnione. Nie wnikając w szczegóły, można przytoczyć jeden przekonujący argument⁸, iż gdyby ustawodawca rzeczywiście chciał wyłączyć działalność rolniczą poza pojęcie działalności gospodarczej, zrobiłby to wprost, tak jak w art. 5 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, gdzie wyraźnie stwierdzono, iż „nie stanowi działalności gospodarczej działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r., poz. 2207), i która w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej”⁹. Natomiast w art. 6 ust. 1 ustawy prawo przedsiębiorców ustawodawca użył innej konstrukcji: „przepisów ustawy nie stosuje się do [...]”.

Sens tej regulacji tkwi w tym, że działalność wytwórcza w rolnictwie nie jest objęta przepisami analizowanej ustawy. Nie stosuje się do tego rodzaju działalności rygorów związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej, określonych w przepisach ustawy Prawo przedsiębiorców, począwszy od zwolnienia tej działalności z obowiązku rejestracji w Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej przez osoby fizyczne.

Podobnie orzecznictwo stoi na stanowisku, że działalność rolnicza jest działalnością gospodarczą¹⁰. Należy w pełni zgodzić się z uchwałą 7 sędziów

⁸ A. Piszcz, w: G. Kozieł (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Legalis 2019, komentarz do art. 6, nb. 4: „Artykuł 5 PrPrzed, niemający odpowiednika w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, wskazuje, jaka działalność nie stanowi działalności gospodarczej. Założenie racjonalności prawodawcy nie pozwala przyjąć, że chociaż w następujących po sobie jednostkach tekstu ustawy (art. 5 i 6 PrPrzed) użyto dwóch różnych określeń – w art. 5 »nie stanowi działalności gospodarczej«, zaś w art. 6 »przepisów ustawy nie stosuje się do« – to mimo wszystko ustawodawca w obu przypadkach miał na myśli rodzaje aktywności, które nie stanowią działalności gospodarczej. Ustawodawca musiał mieć na myśli dwie różne koncepcje – działalności niestanowiącej działalności gospodarczej w rozumieniu komentowanej ustawy (art. 5) i działalności gospodarczej (w rozumieniu tej ustawy), do której nie stosuje się jej przepisów (art. 6 ust. 1)”.

⁹ Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 221, 641, 803).

¹⁰ Tak uchwała NSA w Warszawie w składzie 7 sędziów z 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07: „Prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzierżawionych od gminy gruntów rolnych, będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.)”, ONSAiWSA 2007/3/62, LEX Nr 249087; zob. też wyrok NSA w Warszawie z 29 sierpnia 2007 r., II OSK 1618/06: „Działalność wytwórcza w rolnictwie (prowadzenie gospodarstwa rolnego) jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działal-

NSA z 2 kwietnia 2007 r.¹¹, wydaną na gruncie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z tezami której:

„1. Dokonane w art. 3 wyłączenie nie przesądza, że prowadzenie gospodarstwa rolnego nie jest działalnością gospodarczą, lecz jedynie o tym, że działalność ta nie podlega określonej w art. 1 tej ustawy regulacji w zakresie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej.

2. Działalność wytwórcza w rolnictwie mieści się w definicji działalności gospodarczej, określonej w art. 2 [ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – J.B.]. Działalność gospodarczą przepis ten charakteryzuje jako zarobkową oraz wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Cechy te ma prowadzenie gospodarstwa rolnego.

3. Przewidziane w art. 3 tej ustawy [tj. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – J.B.] wyłączenie zatem nie może prowadzić do wniosku, że działalność wytwórcza w rolnictwie nie jest działalnością gospodarczą, o której mowa w art. 2 tej ustawy, lecz jedynie że działalność ta nie podlega reżimom tej ustawy. Sposób ujęcia przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, polegający na tym, że najpierw w art. 2 określa się, co jest działalnością gospodarczą, a następnie w art. 3 stanowi się, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do działalności wymienionej w tym artykule, wyraźnie wskazuje, że działalność wytwórcza w rolnictwie (prowadzenie gospodarstwa rolnego) jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 tej ustawy, jednakże do tej działalności nie stosuje się pozostałych jej przepisów. Prowadzenie gospodarstwa rolnego więc, charakteryzujące się przymiotami wskazanymi w art. 2 u.s.d.g., jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 u.s.g.”.

Warto także przytoczyć wyrok Sądu Najwyższego z 17 lutego 2021 r.¹², wydany już na gruncie przepisów prawa przedsiębiorców, zgodnie z którym (teza): „W świetle przepisów prawa publicznego rolnik prowadzi działalność gospodarczą. Natomiast na gruncie przepisów cywilnoprawnych rolnik powinien być traktowany jako przedsiębiorca, chyba że wyjątkowo prowadzi gospodarstwo rolne wyłącznie w celu samozaopatrzenia, tj. na własne potrzeby”. W uzasadnieniu SN wyraźnie stwierdził: „Taka ocena była uprawniona na gruncie poprzedniej ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.), obowiązującej w dacie zawarcia umowy przez strony, jak i na gruncie

ności gospodarczej, jednakże do tej działalności nie stosuje się pozostałych jej przepisów”, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹¹ II OPS 1/2007, ONSA WSA 2007, nr 3, poz. 62, s. 95.

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z 17 lutego 2021 r., I NSNc 152/20, LEX nr 3120991.

obecnie obowiązującej ustawy z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 162; art. 6 ust. 1 tej ustawy)¹³.

5. Działalność rolnicza w ustawie o fundacji rodzinnej

Fundacja rodzinna może prowadzić działalność gospodarczą tylko w zakresie wskazanym w ustawie. Sankcją za naruszenie ograniczeń w prowadzeniu działalności wskazanej jako dopuszczalna przez fundację rodzinną jest zapłata podatku dochodowego w wysokości 25%. Mimo poważnych konsekwencji podatkowych na gruncie analizowanej ustawy nie jest jasne, czy ustawodawca wykluczył z działalności premiowanej zwolnieniem podatkowym działalność rolniczą. Sprawę komplikują wyłączenia, które zostały zawarte w ustawie o fundacji rodzinnej, dotyczące możliwości podejmowania działalności przetwórczej w rolnictwie. Wymaga to przeanalizowania rozwiązań podatkowych. Należy również spojrzeć na proces tworzenia ustawy.

W pierwotnym projekcie ustawy o fundacji rodzinnej z 28 października 2022 r. wyłączeniem objęto działalność polegającą na „prowadzeniu przedsiębiorstwa w ramach gospodarstwa rolnego”¹⁴. Była to nowatorska konstrukcja ustawowa, zwłaszcza przy założeniu, że gospodarstwo rolne może być rodzajem przedsiębiorstwa. Wówczas definicja ta mogła być tłumaczona następująco: dozwolona jest działalność polegająca na „prowadzeniu przedsiębiorstwa w ramach przedsiębiorstwa”. Na szczęście zrezygnowano z takiego uregulowania, jednak zastąpiono je jeszcze bardziej zawikłaną konstrukcją.

Fundacja rodzinna zgodnie z regulacją ustawową może zajmować się działalnością rolniczą, ale określoną w następujący sposób, a mianowicie może zajmować się działalnością w zakresie produkcji przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych, z wyjątkiem przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych uzyskanych w ramach prowadzonych działów specjalnych produkcji rolnej oraz

¹³ Podobnie przyjął Sąd Najwyższy w uchwale z 26 lutego 2015 r. (III CZP 108/14, III CZP 108/14), w uzasadnieniu wskazując: „Wyłączenie przewidziane w tym przepisie [art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – J.B.], działające zresztą jedynie w ramach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a więc w dziedzinie prawa publicznego (administracyjnego), nie odbiera działalności rolniczej cech działalności gospodarczej; działalność ta pozostaje działalnością gospodarczą (art. 2 ustawy), a jedynie nie stosuje się do niej dalszych unormowań ustawy.

¹⁴ Zob. projekt ustawy o fundacji rodzinnej z 28 października 2022 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12344906/12774318/dokument584609.docx> [dostęp: 24.04.2023].

produktów opodatkowanych podatkiem akcyzowym, o ile ilość produktów roślinnych lub zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu, użytych do produkcji danego produktu stanowi co najmniej 50% tego produktu¹⁵. Działalność ta musi być wykonywana wyłącznie w związku z prowadzonym gospodarstwem rolnym.

Fundacja rodzinna może więc zajmować się produkcją (w sposób inny niż przemysłowy) produktów roślinnych i zwierzęcych, o ile do tej produkcji zużywa co najmniej 50% produktów pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu. Ale ustawa nie precyzuje, czy w ramach działalności dozwolonej fundacja rodzinna może uprawiać produkty roślinne oraz prowadzić hodowlę lub chów zwierząt.

Choć właściwie jest to w regulacji zawarte – prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie jest działalnością gospodarczą, więc fundacja nie może tej działalności prowadzić. Jak więc może wytworzyć wymagane 50% produktów własnych, jeżeli nie może tego robić wcale? Najprawdopodobniej ustawodawca, tworząc regulację, uznał, iż działalność rolnicza nie jest działalnością gospodarczą, a więc jest dozwolona w fundacji rodzinnej. Wskazuje na to m.in. uzasadnienie projektu ustawy wniesionego do Sejmu¹⁶, gdzie wskazuje się na możliwość prowadzenia przedsiębiorstwa w ramach gospodarstwa rolnego. Zmiana tej konstrukcji została dokonana na posiedzeniu Senatu 10 stycznia 2023 r. Wówczas przyjęto obecnie obowiązującą treść art. 5 ustawy o fundacji rodzinnej. W dyskusji użyto argumentów: „Nie, to nie jest definicja działalności gospodarczej, ale to jest definicja tego, co jest wyłączone z ustawy – Prawo przedsiębiorców [...]”¹⁷, które wyraźnie wskazywały, iż członkowie Komisji rozumieli, że działalność rolnicza jest wyłączona spod pojęcia działalności gospodarczej.

Co jednak będzie, jeżeli fundacja rodzinna zajmie się działalnością rolniczą? Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1) ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁸ przepisów ustawy nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów

¹⁵ Ustawodawca zastosował tu konstrukcję wziętą z ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2647). Szerzej: J. Bieluk, *Opodatkowanie przetwarzania produktów roślinnych i zwierzęcych przez rolnika*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2, s. 161–171.

¹⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o fundacji rodzinnej, druk sejmowy nr 2798, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2798>, s. 13 [dostęp: 24.04.2023].

¹⁷ Posiedzenie Komisji Ustawodawczej (nr 292) z 10.02.2023 r., s. 25, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjjesiedzenia/10004/stenogram/292u_2_egz.pdf.

¹⁸ Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2022 r., Nr 2587).

specjalnych produkcji rolnej oraz dochodów opodatkowanych ryczałtem od dochodów spółek. Działalność rolnicza zdefiniowana jest w art. 2 ust. 2 powołanej ustawy jako działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb, a także działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą co najmniej:

- 1) miesiąc – w przypadku roślin,
 - 2) 16 dni – w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi i kaczek,
 - 3) 6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego,
 - 4) 2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt,
- licząc od dnia nabycia.

Biorąc pod uwagę, iż przepisów ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, należy uznać, że ustawodawca przyjął, iż nie stosuje się w wypadku działalności rolniczej również sankcyjnego opodatkowania określonego w art. 24r tej ustawy. Nie tłumaczy to jednak, dlaczego ustawodawca uznał w art. 5 ustawy o fundacji rodzinnej, iż nie może ona prowadzić typowej działalności rolniczej. Wyciągając wnioski z powyższych regulacji, należy uznać, że zgodnie z art. 5 ustawy o fundacji rodzinnej nie może ona wykonywać typowej działalności rolniczej, gdyż jest to działalność gospodarza, ale jeżeli będzie w praktyce taką działalność wykonywać, nie łączy się to z żadnymi sankcjami podatkowymi.

Inaczej jest w przypadku działów specjalnych produkcji rolnej. Są one opodatkowane podatkiem dochodowym od osób prawnych, zatem jeżeli fundacja rodzinna będzie prowadziła działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej, istnieje ryzyko opodatkowania sankcyjnego według stawki 25%. Powyższe rozumowanie potwierdza treść art. 5 ust. 1 pkt 7) ustawy o fundacji rodzinnej, zgodnie z którym działalność w zakresie przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych uzyskanych w ramach prowadzonych działów specjalnych produkcji rolnej jest wyraźnie określona jako działalność, której fundacja rodzinna wykonywać nie może.

Podsumowanie

Fundacja rodzinna jest interesującą konstrukcją ustawową mogącą odgrywać istotną rolę w planowaniu i przeprowadzaniu sukcesji w przypadku gospodarstw rolnych. Pozwala ona zapobiec podziałom nieruchomości rolnych i ograniczyć spory rodzinne. Stosowne zmiany w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego w pewnym zakresie ułatwiają wniesienie nieruchomości rolnych przez fundatora do fundacji rodzinnej, ale nadal zachowane jest prawo nabycia przez KOWR.

Pozytywna ocena rozwiązań dotyczących konstrukcji fundacji rodzinnej łączy się jednak z negatywną oceną rozwiązań dotyczących kwestii podatkowych. Rozwiązania odnoszące się do typowej działalności gospodarczej są klarowne i wyraźnie wskazują na ograniczenia w podejmowaniu określonych działań przez fundację rodzinną. W przypadku działalności rolniczej niestety sytuacja nie jest jasna.

Zgodnie z przeważającym stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwem działalność rolnicza jest działalnością gospodarczą. Fundacja rodzinna może prowadzić działalność gospodarczą jedynie w ograniczonym zakresie. Czy zamiarem ustawodawcy było niedopuszczenie do prowadzenia przez fundację rodzinną działalności rolniczej? Treść ustawy nie jest jednoznaczna. Wykładnia celowościowa powinna zmierzać w kierunku uznania, iż działalność wytwórcza w rolnictwie jest działalnością dopuszczoną przez ustawodawcę do prowadzenia w ramach fundacji rodzinnej. Ale wymaga to przyjęcia, wbrew stanowisku większości przedstawicieli doktryny i orzecznictwa, iż działalność rolnicza nie jest działalnością gospodarczą.

Sankcją jest wyższe opodatkowanie, ale powinno to być wykluczone z uwagi na zwolnienie działalności rolniczej z opodatkowania podatkiem dochodowym. Powyższa sankcja jest jednak wykluczona z powodu wyłączenia opodatkowania działalności rolniczej z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych. Z uwagi na brak wyłączenia z opodatkowania stawka sankcyjna podatku dochodowego może pojawić się przy działalności w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej. Rozstrzygnąć te kwestie będą musiały organy skarbowe po złożeniu stosownych wniosków o podatkową interpretację indywidualną. Trudno jednak usprawiedliwić uchwalenie tak nieprecyzyjnych przepisów. Ustawodawca powinien zatem doprecyzować treść ustawy w drodze stosownej nowelizacji.

Wskazując na możliwe rozwiązania problemu poruszonego w artykule, można dojść do wniosku, iż działalność rolnicza powinna być uznana za działalność dozwoloną w ramach fundacji rodzinnej. Na to wskazuje przede

wszystkim proces legislacyjny i logika konstrukcji przepisu art. 5 ustawy o fundacji rodzinnej, pozwalającego na prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie, jak również wyłączenie z opodatkowania podatkiem dochodowym działalności rolniczej. Jednak podjęcie działalności rolniczej w ramach fundacji rodzinnej w praktyce powinno łączyć się z uzyskaniem w tym zakresie odpowiedniej podatkowej interpretacji indywidualnej, zabezpieczającej przed ryzykiem podatkowym.

BIBLIOGRAFIA

- Bielski P. (2015), *Glosa do wyroku SN z dnia 3 października 2014 r.*, V CSK 630/13, LEX.
- Bieluk J. (2013), *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok.
- Bieluk J. (2017), *Opodatkowanie przetwarzania produktów roślinnych i zwierzęcych przez rolnika*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Budzinowski R. (2002), *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3.
- Etel M. (2012), *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa.
- Jeżyńska B. (2008), *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin.
- Kohutek K. (2005), *Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, LEX.
- Kozieł G. (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Legalis.
- Sieradzka M. (2012), *Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, LEX.
- Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichočka A. (2019), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa.

APPLICABILITY OF THE INSTITUTION OF A FAMILY FOUNDATION IN AGRICULTURE

Summary

The purpose of the discussion was to answer the question whether the institution of the family foundation may be used in respect of agricultural activities and applied to the regulation of succession in agricultural holdings. An analysis of the Act on family foundation leads to the conclusion that its provisions facilitate succession and prevent the division of inherited assets. However, the tax provisions concerning the agricultural activities of a family foundation are vague and do not allow a clear conclusion as to whether a family foundation may engage in agricultural activities. The author is inclined to conclude that farming activities should be permitted within a family foundation. However, their undertaking within the framework of a family foundation should, in practice, be in agreement with a suitable individual tax interpretation aimed at protection against tax risks.

Keywords: family foundation, agricultural activity, income tax, succession

SULLA POSSIBILITÀ DI IMPIEGARE L'ISTITUTO DELLA FONDAZIONE DI FAMIGLIA IN AGRICOLTURA

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda circa la possibilità di impiegare l'istituto della fondazione di famiglia nell'ambito dell'attività agricola, come anche per disciplinare la questione relativa alla successione nelle aziende agricole. L'analisi della legge sulla fondazione di famiglia porta alla conclusione che l'istituto in questione può portare a facilitare questioni relative alla successione e a prevenire la divisione dei beni ereditari. Tuttavia, soluzioni fiscali riguardanti l'attività agricola svolta da una fondazione di famiglia sono imprecise e non consentono di stabilire in modo univoco se una fondazione di famiglia possa svolgere un'attività agricola. L'autore è propenso a concludere che l'attività agricola dovrebbe essere consentita nell'ambito di questo istituto. Tuttavia, l'esercizio dell'attività agricola all'interno di una fondazione di famiglia dovrebbe, in pratica, andare di pari passo con la possibilità di ottenere un'adeguata interpretazione fiscale individuale al riguardo, che tuteli dal rischio fiscale.

Parole chiave: fondazione di famiglia, attività agricola, imposta sul reddito, successione

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI*

ORCID: 0000-0002-0520-9263

Oświadczenia środowiskowe dotyczące żywności – aspekty prawne

Wstęp

Konsumenci z państw członkowskich Unii Europejskiej zwracają coraz większą uwagę na kwestie środowiskowe, zdrowotne, społeczne i etyczne oraz oczekują tych wartości w żywności bardziej niż kiedykolwiek wcześniej¹. W związku z tymi oczekiwaniami kwestia ochrony środowiska staje się bardziej widoczna w oznakowaniu żywności i jej reklamie. Coraz częściej pojawiają się na środkach spożywczych i w ich reklamie informacje o „przyjazności” dla środowiska lub dla planety, o zmniejszonym śladzie węglowym przy produkcji, o wykorzystaniu do opakowania żywności większej ilości materiałów nadających się do recyklingu, czy też pojawiają się wskazówki co do właściwego segregowania odpadów opakowaniowych po zużyciu żywności z wykorzystaniem kolorów i grafik nawiązujących wprost do dbałości o środowisko². Konsumenci są informowani o wybranych kwestiach środowiskowych (np. o śladzie węglowym, o wpływie na przyrodę), nie otrzymują jednak pełnej informacji o oddziaływaniu na środowisko

* Uniwersytet Warszawski.

¹ 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, s. 2.

² M. Tracz, *Oświadczenia środowiskowe (green claims) przepisy, wytyczne, praktyka*, „Food-Lex” 2022, nr 1, s. 22.

określonych środków spożywczych w pozostałym zakresie³. Na rynku od wielu lat obecna jest też żywność oznakowana jako ekologiczna. Stosowanie tego rodzaju oznaczeń nie tylko wpływa na wybory konsumenckie, ale także zwiększa wiedzę konsumentów na temat żywności ekologicznej czy szerzej ujmując „żywności przyjaznej środowisku”. Jak natomiast wynika z prowadzonych badań, obiektywna i subiektywna wiedza na temat żywności ekologicznej pozytywnie wpływa na nastawienie do żywności ekologicznej, co z kolei zwiększa zainteresowanie konsumentów produktami ekologicznymi⁴. Stosowanie informacji środowiskowych przyczynia się zatem do wzrostu zainteresowania konsumentów produktami „przyjaznymi środowisku”. To z kolei oddziałuje na zachowania przedsiębiorców, którzy właśnie w aspektach środowiskowych upatrują przewagi konkurencyjnej swoich produktów. Popularne staje się korzystanie z intensywnie rozwijających się inicjatyw o charakterze samoregulacyjnym, w ramach których można uzyskać certyfikat na użycie różnych oświadczeń, w szczególności znaków słowno-graficznych nawiązujących do środowiska⁵. Przede wszystkim jednak stosowane jest, podlegające od lat regulacji na szczeblu unijnym, oznakowanie żywności ekologicznej.

Warto przy tym zaznaczyć, że wzrost zainteresowania informacją środowiskową doprowadził zarazem do pojawienia się nierzetelnego marketingu ekologicznego (*greenwashing*), który polega na tym, że przedsiębiorcy wprowadzają konsumentów w błąd w kwestii praktyk ekologicznych lub korzyści

³ P. Wojciechowski, *Znakowanie żywności jako instrument realizacji celów prawa żywnościowego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2, s. 524.

⁴ J. Aertsens, *Organic food as an emerging market: Personal determinants of consumption, supply governance and retail strategies* (praca doktorska), Department of Agricultural Economics, Ghent University, Gent 2011, s. 187.

⁵ W światowym katalogu oznakowań środowiskowych (Ecolabel Index) wymienia się i krótko charakteryzuje aż 147 rodzajów różnych oznakowań środowiskowych stosowanych na żywności: <https://www.ecolabelindex.com/ecolabels/?st=category,food> [dostęp: 13.01.2023]. Szczególną uwagę warto zwrócić na oznakowanie „ECO-Score”, które ocenia wpływ produktów spożywczych na środowisko. Ocena wyrażana jest za pomocą pięciostopniowej sygnalizacji świetlnej. Waha się ona od ciemnozielonego A dla najmniejszego wpływu na środowisko do czerwonego E – dla największego. Wizualnie symbol przypomina NUTRI-score. W ocenie produktów uwzględniane są takie kryteria, jak: ślad ekologiczny i pochodzenie składników, etykiety zrównoważonego rozwoju czy rodzaj opakowania. Dodatkowe punkty przyznawane są za posiadane certyfikaty (np. BIO lub Fairtrade) i lokalne pochodzenie. Punkty ujemne są zaś przyznawane za nieekologiczne opakowania oraz wykorzystanie składników pochodzących od zagrożonych gatunków lub mających negatywny wpływ na bioróżnorodność. <https://biokurier.pl/ekorynek/eco-score-jak-to-dziala/> [dostęp: 13.01.2023].

ekologicznych⁶, np. stosując nieprawdziwe oświadczenia środowiskowe lub takie, których prawdziwości nie można zweryfikować.

Celem artykułu jest ustalenie zakresu regulacji i ocena, czy aktualny stan regulacji unijnej oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności, w tym znakowania środowiskowego żywności (*environmental claims, eco-label*), jest wystarczający z uwagi na dwa ogólne cele prawa żywnościowego: ochronę życia i zdrowia konsumentów oraz ochronę interesów ekonomicznych konsumentów, a także cel szczegółowy, tj. ochronę środowiska.

1. Pojęcie oświadczenia środowiskowego dotyczącego żywności

Różnego rodzaju komunikaty, stwierdzenia i informacje odwołujące się do ochrony środowiska czy przyjazności dla środowiska danego produktu, jego opakowania, procesu produkcyjnego lub dystrybucyjnego bądź też praktyk prowadzonych przez wytwarzającego je przedsiębiorcę zamieszczone na etykietach żywności (w postaci tekstu, grafiki czy nawet kolorystyki) można określić zbiorczo jako „oświadczenia środowiskowe” (*environmental claims*). Można też używać na ich określenie takich sformułowań, jak: „twierdzenia dotyczące ekologiczności”, „oświadczenia ekologiczne” (*green claims, eco-labels*) lub „etykieta środowiskowa” (*environmental label*). Odwołując się do pojęcia informacji na temat żywności (*food information*), stosowanego w rozporządzeniu nr 1169/2011, można również używać form: „informacja środowiskowa na temat żywności” lub „informacja o żywności odwołująca się do środowiska”.

Żadne z wyżej przywołanych sformułowań nie jest na gruncie prawa żywnościowego definiowane. W regulacjach z zakresu prawa żywnościowego zawarto natomiast definicję informacji na temat żywności (które stosownie do art. 2 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 1169/2011 oznaczają informacje dotyczące danego środka spożywczego udostępniane konsumentowi finalnemu za pośrednictwem etykiety, innych materiałów towarzyszących lub innych środków, w tym nowoczesnych narzędzi technologicznych lub przekazu ustnego) oraz definicję oświadczenia (które stosownie do art. 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 1924/2006 oznacza każdy komunikat lub

⁶ B. Fert, *Nierzetelny marketing ekologiczny (greenwashing) – opis zjawiska i próba jego kwalifikacji prawnej*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 237–238; I. Hasińska, *Nierzetelny marketing ekologiczny w kontekście warunków produkcji ekologiczne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2, s. 82.

przedstawienie, które, zgodnie z przepisami wspólnotowymi lub krajowymi, nie są obowiązkowe, łącznie z przedstawieniem obrazowym, graficznym lub symbolicznym w jakiegokolwiek formie, które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że żywność ma szczególne właściwości). Biorąc pod uwagę to, że informacje o żywności odwołujące się do środowiska stosowane są w sposób dobrowolny, a co ważniejsze, mają zwracać uwagę konsumentów na szczególną, pozytywnie wyróżniającą cechę danego środka spożywczego, zasadne wydaje się używanie stosowanego w prawie żywnościowym pojęcia „oświadczenie”, a nie ogólniejszego pojęcia „informacje”. Sięgając zatem pomocniczo do definicji informacji na temat żywności z rozporządzenia nr 1169/2011⁷ oraz definicji oświadczenia (*claim*) zawartej w rozporządzeniu nr 1924/2006⁸, można zaproponować definicję oświadczenia środowiskowego dotyczącego żywności.

Oświadczenie środowiskowe dotyczące żywności oznacza każde nieobowiązkowe stwierdzenie (komunikat lub przedstawienie) dotyczące danego środka spożywczego, udostępniane konsumentowi finalnemu za pośrednictwem etykiety, innych materiałów towarzyszących lub innych środków, łącznie z przedstawieniem obrazkowym, graficznym lub symbolicznym w jakiegokolwiek formie, które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że żywność, proces jej wytwarzania lub dystrybucji, jej opakowanie lub praktyki prowadzone przez producenta lub dystrybutora tej żywności mają szczególne właściwości ze względu na ich pozytywny wpływ na środowisko lub brak negatywnego wpływu na środowisko lub mniejszą szkodliwość dla środowiska od innych rodzajów żywności, sposobów wytwarzania lub dystrybucji żywności, jej opakowania lub praktyk prowadzonych przez innych producentów lub dystrybutorów żywności. Obejmuje to zwłaszcza informowanie o zastosowaniu szczególnego procesu produkcji lub praktyk mających na celu ochronę środowiska czy też o zastosowaniu szczególnych składników, użycie szczególnych opakowań lub podjęcie jakichkolwiek działań mających na celu ochronę środowiska lub mogących sugerować powiązanie danego środka spożywczego z ochroną środowiska. W dalszych rozważaniach oświadczenie środowiskowe dotyczące żywności będzie rozumiane w zaproponowanym ujęciu. *De lege ferenda* definicja oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności powinna zostać zawarta w odrębnym rozporządzeniu w sprawie oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności.

⁷ Definicja zawarta jest w art. 2 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 1169/2011.

⁸ Definicja zawarta jest w art. 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 1924/2006.

2. Cele prawa żywnościowego realizowane przez regulację oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności

W prawie żywnościowym za podstawowy cel uznaje się ochronę zdrowia i życia człowieka⁹. Obowiązkiem państwa, a także Unii Europejskiej w zakresie wyznaczonym zasadą przyznania (art. 5 TUE) jest zapewnienie prawnej ochrony życia i zdrowia poprzez podejmowanie działań dokonywanych w różnych formach prawnych, a stwarzających zarówno prawne, jak i faktyczne instytucje i stany zmniejszające lub eliminujące zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego. Szczególną pozycję ochrony życia i zdrowia ludzkiego potwierdzają także przepisy TfUE, jak również akty prawne z zakresu prawa żywnościowego, przede wszystkim rozporządzenie 178/2002. Skoro cel ten jest traktowany w prawie żywnościowym jako podstawowy, należy mieć go na względzie także przy ocenie regulacji oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności. Warto zwrócić w tym kontekście uwagę na swoisty paradoks. Z jednej strony oświadczenia środowiskowe dotyczące żywności mają przyczynić się do ochrony zdrowia i życia konsumentów, dostarczając informacji środowiskowej dotyczącej konkretnego produktu żywnościowego i wpływając tym samym na decyzje konsumentów, co w dłuższej perspektywie poprzez zmianę postaw konsumenckich ma przyczynić się do poprawy stanu środowiska. Związek między stanem środowiska a zdrowiem przebywających w nim osób nie budzi natomiast wątpliwości¹⁰. Z drugiej strony tego rodzaju informacja może ograniczyć oddziaływanie na konsumenta innych informacji, w tym obowiązkowych, zamieszczanych na żywności, nakierowanych bezpośrednio na ochronę zdrowia (np. o wartości odżywczej).

Dla ochrony zdrowia i życia konsumentów kluczowe jest więc to, aby przy regulacji oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności brano pod uwagę, że informacja o żywności powinna zapewniać konsumentom przede wszystkim możliwość dokonywania świadomych wyborów żywności ze

⁹ B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook*, Wageningen 2008, s. 266; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 94; P. Wojciechowski, *Cele prawa żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 50; wyrok TSUE z 5 maja 1998 r. w sprawie C-180/96, ECR 1998, s. 2265.

¹⁰ M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, *uwagi do art. 191 TfUE*, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Komentarz*, t. II, Warszawa 2012, s. 1280; M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 84.

względów zdrowotnych, a nawet powinna promować prozdrowotne nawyki żywieniowe. Oświadczenia środowiskowe dotyczące żywności muszą być zatem oceniane w kontekście ich wpływu na czytelność i oddziaływanie informacji nakierowanych bezpośrednio na ochronę zdrowia (np. o wartości odżywczej czy informacji o alergenach) lub na promowanie prozdrowotnych zachowań (np. oświadczenia żywieniowe, oświadczenia zdrowotne). Konieczne jest zatem ważenie potrzeby ochrony środowiska z ochroną zdrowia publicznego, a w przypadku konieczności dokonania wyboru – przyznanie pierwszeństwa ochronie zdrowia i życia człowieka.

Jako drugi pod względem istotności cel prawa żywnościowego można wskazać ochronę interesów ekonomicznych konsumentów, co ściśle się wiąże z ochroną uczciwych praktyk w handlu żywnością. Jest on uzasadniony nie tylko w rozporządzeniu 178/2002, w którym *expressis verbis* określone zostały cele prawa żywnościowego, ale także w przepisach traktatowych oraz innych przepisach prawa żywnościowego. Ochrona konsumenta stanowi obecnie odrębną politykę unijną, której podstawy traktatowe zawarte są w art. 169 TfUE, gdzie wyodrębniono podstawowe sfery ochrony dóbr konsumenta i wskazano na przysługujące mu prawa (prawo do rzetelnej informacji, prawo do bezpieczeństwa, prawo do wyboru i prawo do bycia wysłuchanym), a także określono środki realizacji celów¹¹.

Zarówno ochrona interesów ekonomicznych konsumentów, jak i ochrona uczciwych praktyk w handlu żywnością muszą być uwzględnione przy ocenie regulacji oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności. W kontekście tych celów nie budzi wątpliwości to, że informacje środowiskowe są oczekiwane przez dużą grupę konsumentów, ale jednocześnie zamieszczanie tego rodzaju informacji wpływa na powstawanie takich oczekiwań u konsumentów. Istotne jest zatem zapewnienie, aby informacje podawane konsumentom nie wprowadzały ich w błąd co do rzeczywistego wpływu na środowisko. To właśnie potrzeba ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami handlowymi stanowi główne wyzwanie dla regulacji oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności, zwłaszcza wobec zjawiska nierzetelnego marketingu ekologicznego (*greenwashing*).

Celem prawa żywnościowego wyrażonym wprost w rozporządzeniu 178/2002 jest także „ochrona środowiska naturalnego”. Ochrona środowiska jest przedmiotem jednej z najważniejszych polityk unijnych, a na jej kształt

¹¹ M. Jagielska, *uwagi do art. 169 TfUE*, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, t. II, s. 1093.

istotny wpływ miała konieczność pogodzenia rozwoju gospodarczego i społecznego z wymogami ochrony środowiska¹².

Oświadczenia środowiskowe dotyczące żywności są więc niewątpliwie jednym z istotnych instrumentów ochrony środowiska. Oświadczenia te, o ile są rzetelne i dotyczą kwestii, które rzeczywiście mają wpływ na stan środowiska, z jednej strony pozwalają bowiem na dokonywanie świadomych wyborów środowiskowych przez konsumentów, z drugiej – stanowią element edukacji konsumentów i przyczyniają się do zwiększonego zainteresowania konsumentów produktami „przyjaznymi środowisku”, czyli do promowania wartości w postaci szeroko rozumianej ochrony środowiska.

Należy jednak zauważyć, że z zasady integracji nie można wyciągać wniosku, iż ochrona środowiska powinna mieć pierwszeństwo przed pozostałymi celami, wynika z niej natomiast, że ochrona środowiska powinna być uwzględniana jako część realizacji działań i zadań oraz być traktowana na równi z innymi celami, zarówno gospodarczymi, jak i społecznymi¹³. Ochrona środowiska nie jest też ujmowana jako cel priorytetowy w rozporządzeniu 178/2002.

W zasadzie można uznać, że każde oświadczenie środowiskowe dotyczące żywności, nawet nierzetelne, pełni funkcję promującą ochronę środowiska, a także edukacyjną wobec konsumentów, a więc przyczynia się do ochrony środowiska i z tego względu nie potrzeba wprowadzać regulacji prawnej. Jednakże wprowadzenie takiej regulacji mogłoby się przyczynić do tego, że funkcja oświadczeń środowiskowych nie będzie się ograniczać do promowania ochrony środowiska, ale pozwoli konsumentom na dokonywanie świadomych wyborów środków żywnościowych w taki sposób, aby faktycznie miało to wpływ na stan środowiska. Poza tym ochrona zdrowia i życia konsumentów, a przede wszystkim ochrona ich interesów ekonomicznych wymaga uregulowania oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności. Zbyt wiele nieregulowanych oświadczeń środowiskowych może bowiem negatywnie wpływać na realizację celów związanych z ochroną zdrowia oraz zagrażać interesom ekonomicznym konsumentów, ale także istotnie ograniczać rzeczywistą ochronę środowiska przez nadużywanie tego rodzaju oświadczeń lub nawet nierzetelne ich wykorzystywanie (np. *greenwashing*).

¹² M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, *uwagi do art. 191 TfUE*, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, t. II, s. 1265.

¹³ M. Górski, M. Michalak, *uwagi do art. 11 TfUE*, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2012, s. 249; M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, s. 84.

W związku z tym, iż regulacja oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności może przyczynić się do lepszej realizacji wszystkich trzech przywołanych celów prawa żywnościowego, zasadne jest ustalenie zakresu regulacji i dokonanie oceny stanu regulacji prawnej tego rodzaju oświadczeń. Zważywszy na to, że obecnie jedyną regulacją z zakresu prawa żywnościowego wprost odnoszącą się do oświadczeń środowiskowych są unormowania dotyczące produkcji metodą ekologiczną, w pierwszej kolejności omówiona zostanie ta szczególna regulacja z zakresu prawa żywnościowego. Do oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności zastosowanie znajdują także ogólne przepisy prawa żywnościowego, zatem i te przepisy zostaną przedstawione w dalszej analizie. Poza tym uzupełniająco zostaną uwzględnione przepisy ogólne dotyczące nieuczciwych praktyk rynkowych, w zakresie, w jakim mogą mieć znaczenie dla stosowania oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności.

3. Oświadczenia środowiskowe dotyczące żywności w regulacji szczególnej

3.1. Unijna regulacja znakowania żywności wytworzonej metodą ekologiczną

Prawodawca unijny już na początku lat 90. XX wieku wprowadził regulację, która objęła swym zakresem pewne kwestie związane z oświadczeniami środowiskowymi dotyczącymi żywności, ale została ona ograniczona do szczególnego sposobu produkcji żywności, tj. metodą ekologiczną, zgodną ze szczegółowymi wymaganiami ustanowionymi w tej regulacji. Wprowadzenie tych uregulowań stanowiło odpowiedź na rosnący popyt konsumentów na produkty rolne i środki spożywcze oznaczane jako pochodzące z produkcji ekologicznej (*organic label*) i towarzyszące mu z jednej strony praktyki przedsiębiorców, którzy zaczęli wykorzystywać w znakowaniu żywności informacje dotyczące ekologicznej produkcji, a z drugiej – działania niektórych państw członkowskich, które zaczęły wprowadzać regulacje krajowe dotyczące produkcji ekologicznej. Pierwszym aktem prawnym regulującym ekologiczną metodę produkcji żywności było rozporządzenie nr 2092/91 z 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych, które zostało później zastąpione przez rozporządzenie nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, a obecnie zamiast nich obowiązuje rozporządzenie 2018/848 z 30 maja

2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych¹⁴.

Obecnie obowiązujące rozporządzenie 2018/848, podobnie jak poprzedzające je akty prawne, określa przede wszystkim cele, zasady i wymagania dotyczące produkcji ekologicznej, a także zasady znakowania żywności ekologicznej oraz zawiera uregulowania dotyczące systemu kontroli produkcji ekologicznej.

Zgodnie z rozporządzeniem 2018/848 określenie „ekologiczny” (a w innych wersjach językowych m.in. *organic*, *biologique*, *ökologisch*, *biologische*) i jego pochodne, takie jak: „eko”, „bio” czy inne określenia sugerujące wytworzenie zgodnie z ekologicznymi metodami produkcji, mogą być stosowane przy produktach rolnych, żywności i paszach wyłącznie wtedy, gdy wszystkie składniki tego produktu zostały wyprodukowane zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu 2018/848, z tym że przy produktach przetworzonych tego rodzaju określenia mogą być stosowane w głównym polu widzenia (przy opisie handlowym) wyłącznie wtedy, gdy w żywności tej co najmniej 95% masy składników pochodzenia rolniczego stanowią składniki ekologiczne. Ponadto dopuszczone zostało użycie określeń odnoszących się do ekologicznej metody produkcji wyłącznie w wykazie składników, przy czym muszą one być powiązane ze składnikiem ekologicznym i w takim przypadku konieczne jest podanie procentowego udziału składników ekologicznych w stosunku do całkowitej ilości składników pochodzenia rolniczego. Wyraźnie zakazano stosowania tego rodzaju określeń w znakowaniu, materiałach reklamowych i dokumentach handlowych żywności pasz i produktów rolnych niezgodnych z rozporządzeniem 2018/848¹⁵.

Warto zaznaczyć, że samo rozpoczęcie stosowania metod produkcji ekologicznej nie uprawnia do używania określeń odnoszących się do ekologicznych metod produkcji. Oznakowanie takie może być stosowane wyłącznie w odniesieniu do produktów wytworzonych zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów rozporządzenia 2018/848 przez podmioty, które dokonały zgłoszenia rozpoczęcia produkcji z wykorzystaniem metody ekologicznej do organu kontrolnego lub upoważnionego podmiotu certyfikującego i któ-

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 (Dz. Urz. UE L 150, s. 1).

¹⁵ Art. 30 rozporządzenia 2018/848.

re, dopiero po upływie okresu konwersji¹⁶, uzyskały odpowiedni certyfikat (urzędowe świadectwo)¹⁷.

Rozporządzenie 2018/848 w sposób wyczerpujący reguluje znakowania szczególnego rodzaju żywności. Niewątpliwie objęte tym rozporządzeniem określenia odwołujące się do słów „eko” czy „bio”, a w szczególności takie, które zostały wymienione wprost w rozporządzeniu 2018/848¹⁸, można zaliczyć do oświadczeń środowiskowych. Rozporządzenie to jednak w żadnej mierze nie wyczerpuje regulacji dotyczącej oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności, bowiem także bez używania określeń „eko” czy „bio” można odwoływać się do wartości związanych z ochroną środowiska.

3.2. Unijna regulacja znakowania ekologicznego (środowiskowego) produktów

Niezależnie od wprowadzenia regulacji dotyczącej produkcji metodą ekologiczną produktów rolnych i żywności, w Unii Europejskiej kwestie oznakowania ekologicznego (środowiskowego) produktów (*eco-label*) stanowiły przedmiot regulacji już od 1992 r.¹⁹, kiedy po raz pierwszy uregulowano program przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego (*eco-label award scheme*). Program oznakowania ekologicznego UE jest elementem wspólnotowej polityki zrównoważonej konsumpcji i produkcji, stawiającej sobie za cel ograniczenie negatywnego oddziaływania wzorców produkcji i konsumpcji na środowisko, zdrowie, klimat i zasoby naturalne. Celem programu jest prowadzona za pomocą oznakowania ekologicznego UE promocja produktów charakteryzujących się wysokim poziomem efektywności ekologicznej. Jak wyjaśniono w preambule do rozporządzenia nr 66/2010, oznakowanie ekologiczne UE w ramach tego programu

¹⁶ Art. 3 pkt 6, art. 10 i art. 30 ust. 3 rozporządzenia 2018/848.

¹⁷ Art. 34 i art. 35 rozporządzenia 2018/848.

¹⁸ Przykładowo w języku polskim „ekologiczne”, w języku hiszpańskim *ecológico*, *biológico*, duńskim *økologisk*, niemieckim *ökologisch*, *biologisch*, chorwackim *ekološki*, litewskim *ekologiškias*, węgierskim *ökológiai*, rumuńskim *ecologic*, słowackim *ekološki*, szwedzkim *ekologisk*, jak też określenia w języku francuskim *biologique*, włoskim *biologico* czy portugalskim *biológico*.

¹⁹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 880/92 z 23 marca 1992 r. w sprawie programu przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego (Dz. Urz. EWG L 99, s. 1), uchylone przez rozporządzenia (WE) nr 1980/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 lipca 2000 r. w sprawie zrewidowanego programu przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego (Dz. Urz. WE L 237, s. 1), uchylone przez rozporządzenie nr 66/2010 z 25 listopada 2009 r. w sprawie oznakowania ekologicznego UE (Dz. Urz. UE L 27, s. 1).

przyznawane jest produktom spełniającym kryteria opracowane w oparciu o najwyższy poziom efektywności ekologicznej. Kryteria te powinny być zrozumiałe i łatwe w stosowaniu oraz oparte na dowodach naukowych, przy uwzględnieniu najnowszych osiągnięć technologicznych²⁰. Należy jednak podkreślić, że regulacja programu przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego nie ma zastosowania do żywności²¹.

Pomimo wyłączenia żywności z zakresu regulacji programu przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego, w regulacji wspólnotowego oznakowania ekologicznego (*eco-label award scheme*) ujęto jednak potrzebę przeprowadzenia badań wykonalności ustanowienia wiarygodnych kryteriów obejmujących efektywność ekologiczną żywności²². Z przeprowadzonego badania wynika, że objęcie żywności tym programem nie jest wykluczone, aczkolwiek wymagałoby to przede wszystkim ustanowienia wiarygodnych kryteriów obejmujących efektywność ekologiczną żywności, co jest bardzo trudne²³. Poza tym badanie ujawnia dezorientację konsumentów wynikającą ze stosowania z jednej strony oznakowania środowiskowego (*eco label*), z drugiej – oznakowania wskazującego na produkcję metodą ekologiczną zgodnie z unijną regulacją (*organic label*)²⁴. Możliwość rozszerzenia oznakowania ekologicznego UE (*eco label*) na żywność, pasze i napoje będzie zatem zależeć od opracowania wiarygodnego wielokryterialnego systemu oceny opartego na ogólnych wynikach dla produkcji podstawowej oraz od jednoznacznego uregulowania relacji stosowania obecnego oznakowania produkcji ekologicznej i używanego w przypadku tego rodzaju produkcji terminu „eko” (*organic*) oraz oznakowania ekologicznego (*eco label*)²⁵.

²⁰ Pkt 5 preambuły do rozporządzenia 66/2010.

²¹ Art. 2 rozporządzenia 880/92, art. 2 ust. 5 rozporządzenia 1980/2000.

²² Komisja Europejska została zobowiązana do przeprowadzenia badania wykonalności ustanowienia wiarygodnych kryteriów obejmujących efektywność ekologiczną żywności. Art 6 ust. 5 rozporządzenia 66/2010.

²³ Wpływ na środowisko jest różny w zależności od kategorii produktu żywnościowego i cyklu życia tych produktów (etapu łańcucha żywnościowego), a skutki produkcji żywności na środowisko są trudne do zmierzenia (np. utrata bioróżnorodności, zanieczyszczenie krajobrazu, żyzność gleby). Poza tym ustalenie wiarygodnych kryteriów stanowi duże wyzwanie z uwagi na to, że poszczególne kryteria wpływają na siebie w sposób trudny do jednoczesnego uwzględnienia (np. intensyfikacja chowu zwierząt może zmniejszać nakłady energii, ale niekorzystnie wpływać na dobrostan zwierząt). EU Ecolabel for food and feed products – feasibility study (ENV.C.1/ETU/2010/0025), A report for DG Environment, European Commission, October 2011, https://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/Ecolabel_for_food_final_report.pdf, s. 2–3 [dostęp: 10.01.2023].

²⁴ Ibidem, s. 3.

²⁵ Ibidem, s. 4.

4. Ogólna regulacja dobrowolnego znakowania żywności w prawie żywnościowym

Niezależnie od szczegółowej regulacji dotyczącej znakowania żywności ekologicznej w odniesieniu do oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności zastosowanie znajdują przepisy rozporządzenia 178/2002²⁶, a przede wszystkim przepisy ogólne dotyczące dobrowolnego znakowania żywności z rozporządzenia nr 1169/2011²⁷.

W przywołanych aktach prawnych za generalną zasadę prawa żywnościowego uznaje się zapewnienie konsumentom podstawy do dokonywania świadomych wyborów dotyczących spożywanej przez nich żywności i uniemożliwienie jakichkolwiek praktyk, które mogłyby wprowadzać konsumenta w błąd²⁸.

Dla realizacji powyższej zasady w prawie unijnym określona została i szczegółowo uregulowana lista informacji obowiązkowych, które muszą być zamieszczone na etykiecie, a ponadto dopuszczona została możliwość zamieszczenia dodatkowych informacji, określanych jako informacje dobrowolne. Oświadczenia środowiskowe dotyczące żywności mogą być zamieszczane jako informacja dobrowolna, z tym że w zakresie żywności wytworzonej metodą ekologiczną zamieszczanie dobrowolnej informacji poddane zostało przywołanej wyżej szczególnej regulacji z rozporządzenia 2018/848.

Prawodawca unijny pozostawił podmiotom działającym na rynku spożywczym swobodę co do zakresu informacji dobrowolnych, jakie mogą być zamieszczane na etykietach. Swoboda ta nie oznacza jednak, iż na środku spożywczym można zamieścić dowolną treść informacyjną. W prawie żywnościowym zastały bowiem określone wymagania dotyczące treści i formy przekazywania informacji o żywności. Przede wszystkim taka dobrowolna informacja nie może wprowadzać w błąd²⁹.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002 z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustalające procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31, s. 1).

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności [...] (Dz. Urz. UE L 304, s. 18).

²⁸ Art. 8 rozporządzenia nr 178/2002, pkt 4 preambuły oraz art. 7 rozporządzenia nr 1169/2011.

²⁹ Art. 36 ust. 2 pkt a rozporządzenia nr 1169/2011.

Warto podkreślić, że sama definicja pojęcia „wprowadzania w błąd” nie została zamieszczona w prawie żywnościowym. Pomocniczo można sięgnąć w tym zakresie do prawodawstwa z zakresu ochrony konsumentów³⁰ (w Polsce ustawa z 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym³¹, w UE dyrektywa 2005/29/WE dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym³²), z zastrzeżeniem, że odwołując się do tych reguł ogólnych, trzeba uwzględnić regulację szczegółową odnoszącą się do środków spożywczych. Co więcej, należy uznać, że regulacja prawa żywnościowego jest w tym względzie *lex specialis* w stosunku do regulacji ogólnej³³. Na podstawie regulacji ogólnej można zatem stwierdzić, że z praktyką rynkową wprowadzającą w błąd mamy do czynienia wówczas, gdy powstałe na jej podstawie wyobrażenia, które wpłynęły na decyzję o nabyciu towaru, nie są zgodne ze stanem rzeczywistym. Wprowadzenie w błąd przez praktykę rynkową zawsze zmierza bowiem do wytworzenia w świadomości konsumenta mylnego obrazu rzeczywistości³⁴. Kwalifikacja praktyki rynkowej jako wprowadzającej w błąd będzie opierać się na ustaleniu, że w wyniku jej stosowania naruszone zostało prawo do podjęcia świadomej decyzji rynkowej. Skutkiem wprowadzenia w błąd jest uniemożliwienie przeciętnemu konsumentowi dokonania świadomego, a zatem również efektywnego wyboru³⁵.

W prawie żywnościowym zawarto przepisy precyzujące szczególne przypadki wprowadzania w błąd w odniesieniu do żywności. Zgodnie z przyjętą regulacją wprowadzanie w błąd może dotyczyć szeregu właściwości środka spożywczego, takich jak: jego charakter, tożsamość, właściwości, skład, ilość, trwałość, kraj lub miejsce pochodzenia oraz metoda wytwarzania lub produkcji³⁶. Wprowadzaniem w błąd jest m.in. przypisywanie środkowi

³⁰ A. Szymecka-Wesołowska, *objaśnienia do art. 46*, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 633.

³¹ Ustawa z 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2070).

³² Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym (Dz. U. UE L 149, s. 22).

³³ P. Wojciechowski, *Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1, s. 105.

³⁴ M. Sieradzka, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 93; P. Wojciechowski, *Regulacje dotyczące informacji na temat żywności*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 420.

³⁵ M. Sieradzka, *Ustawa o przeciwdziałaniu...*, s. 94.

³⁶ Art. 7 rozporządzenia nr 1169/2011.

spożywcemu właściwości, których nie posiada, a także sugerowanie, że środek spożywczy posiada szczególne właściwości, jeżeli wszystkie podobne środki spożywcze posiadają takie właściwości, zwłaszcza przez szczególne podkreślanie obecności lub braku określonych składników czy składników odżywczych³⁷. Taką szczególną właściwością środka spożywczego może być wytworzenie go w sposób przyczyniający się do ochrony środowiska (np. zmniejszenie śladu węglowego, zmniejszone użycie wody).

Należy także zwrócić uwagę na kolejne wymogi, jakie muszą spełniać dobrowolne informacje na temat żywności: muszą być rzetelne, jasne i łatwe do zrozumienia dla konsumenta³⁸, a jednocześnie nie mogą być niejednoznaczne ani nie mogą dezorientować konsumenta, ponadto w stosownych przypadkach muszą być oparte na odpowiednich danych naukowych³⁹.

Wymogi te tworzą na gruncie prawa żywnościowego zasadę transparentności i rzetelności informacji przekazywanych konsumentom. Odnosi się to zarówno do merytorycznej zawartości informacji, jak i do technicznych aspektów formułowania informacji (m.in. forma graficzna, rozplanowanie przestrzenne tekstu, wielkości czcionki, użyte kolory).

W przypadku wielu oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności można wskazywać na ich niejednoznaczność czy trudność we właściwym zrozumieniu (np. przyjazne dla planety, niski ślad węglowy). Zasadne wydaje się też wymaganie, by przedsiębiorcy odwołujący się do różnego rodzaju stwierdzeń związanych z ochroną środowiska posiadali dane naukowe potwierdzające zasadność ich stosowania.

W prawie żywnościowym istnieją zatem instrumenty, które z jednej strony mogą być wykorzystywane do zapewnienia ochrony konsumentów i ich zdrowia w związku ze stosowaniem oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności, a z drugiej – mogą stanowić pomoc w rzetelnym realizowaniu, z wykorzystaniem oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności, ochrony środowiska jako celu prawa żywnościowego.

5. Regulacja ogólna dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych

Niezależnie od prawa żywnościowego nie bez znaczenia dla oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności pozostają przepisy dyrektywy

³⁷ Art. 7 rozporządzenia nr 1169/2011.

³⁸ Art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011.

³⁹ Art. 36 ust. 2 pkt b i c rozporządzenia nr 1169/2011.

2005/29/WE dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym⁴⁰.

Wprawdzie dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych nie zawiera obecnie szczegółowych przepisów odnoszących się do oświadczeń środowiskowych (*environmental claims*), a tym bardziej oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności, jednak chroni ona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, w tym przed praktykami handlowymi wprowadzającymi w błąd. Wymogi wynikające z tej dyrektywy można rozciągnąć na oświadczenia środowiskowe stosowane przez przedsiębiorców działających na rynku żywnościowym.

Z przepisów wymienionej dyrektywy dotyczących działań i zaniechań wprowadzających w błąd (art. 6 i 7) można wywnioskować, że w szczególności oświadczenia środowiskowe dotyczące żywności nie mogą zawierać fałszywych informacji (tj. być nieprawdziwe) i muszą być przedstawione w jasny, konkretny, dokładny i jednoznaczny sposób, tak aby nie wprowadzać konsumentów w błąd (nawet gdy są zgodne z rzeczywistością). Oświadczenia środowiskowe mogą zatem w świetle tych wymogów wprowadzać w błąd, kiedy składają się z niejasnych i ogólnych stwierdzeń dotyczących korzyści dla środowiska, bez odpowiedniego uzasadnienia korzyści i bez wskazania właściwego aspektu produktu, do którego odnosi się dane twierdzenie⁴¹. Z dyrektywy tej wynika też, że w przypadku dochodzenia przez konsumentów ochrony swoich praw w związku z nieuczciwymi praktykami handlowymi przedsiębiorcy muszą przedstawić dowód na prawdziwość stosowanych oświadczeń środowiskowych, a w razie braku takiego dowodu lub niewystarczającego dowodu oświadczenie może być uznane za nieprawdziwe (art. 12). Oświadczenia środowiskowe stosowane przez przedsiębiorców mogą być też według dyrektywy oceniane w kontekście sformułowanego

⁴⁰ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca 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 (dalej: dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych) (Dz. Urz. WE L 149, s. 22).

⁴¹ Przykładami takich twierdzeń są: „przyjazny środowisku”, „proekologiczny”, „eko”, „zielony”, „przyjaciół natury”, „ekologiczny”, „zgodny z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska”, „przyjazny dla klimatu”, „łagodny dla środowiska”, „wolny od zanieczyszczeń”, „biodegradowalny”, „bezemisyjny”, „niepowodujący emisji”, „zredukowane emisje CO₂”, „neutralny pod względem emisji dwutlenku węgla”, „neutralny dla klimatu”. Zawiadomienie Komisji: Wytyczne dotyczące wykładni i stosowania dyrektywy Rady w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, 2021/C 526/01 (Dz. Urz. UE C 526, s. 76).

w dyrektywie (art. 5) zakazu praktyk handlowych, które są sprzeczne z wymogami staranności zawodowej, jeżeli mogą w istotny sposób zniekształcić zachowania gospodarcze przeciętnego konsumenta. Przykładowo zgodnie z zasadą staranności zawodowej można wymagać, aby systemy certyfikacji wykorzystywane przez przedsiębiorców do promowania walorów środowiskowych swoich produktów były zgodne z normami krajowymi i międzynarodowymi oraz podlegały niezależnym kontrolom i audytom⁴². Ponadto stosowanie niektórych oświadczeń środowiskowych może stanowić nieuczciwą praktykę zakazaną we wszystkich okolicznościach⁴³.

Duże znaczenie dla stosowania oświadczeń środowiskowych z całą pewnością będą miały przepisy, które są obecnie objęte procesem legislacyjnym. W przedłożonym w marcu 2022 r. przez Komisję Europejską projekcie dyrektywy dotyczącej wzmocnienia pozycji konsumentów w procesie transformacji ekologicznej⁴⁴ zaproponowano szereg zmian przepisów dyrektywy 2005/29 mających na celu m.in. zwiększenie ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, które uniemożliwiają konsumentom dokonywanie zrównoważonych wyborów konsumpcyjnych, polegających w szczególności na stosowaniu wprowadzających w błąd oświadczeń środowiskowych (*greenwashing*)⁴⁵. Jak się zakłada, dzięki zapewnieniu, by oświadczenia środowiskowe (*environmental claim*)⁴⁶ były uczciwe, kon-

⁴² Ibidem, s. 76.

⁴³ Przykładem może być używanie oznaczenia „ekologiczna” z użyciem przypisanego do tego określenia unijnego logo, bez posiadania właściwego certyfikatu.

⁴⁴ Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywy 2005/29/WE i 2011/83/UE w odniesieniu do wzmocnienia pozycji konsumentów w procesie transformacji ekologicznej poprzez lepsze informowanie i lepszą ochronę przed nieuczciwymi praktykami, Bruksela, 30.03.2022 r., COM(2022) 143 final.

⁴⁵ W polskiej wersji językowej projektu użyto sformułowania „pseudoekologiczny marketing”.

⁴⁶ W polskiej wersji językowej projektu używa się w całym projekcie zamiast *environmental claim* sformułowania „twierdzenia dotyczące ekologiczności”, jednak uwzględniając przyjęte w polskiej wersji językowej rozporządzenia nr 1924/2006 sformułowania „oświadczenie żywieniowe” i „oświadczenie zdrowotne”, stanowiące odpowiedniki używanych w wersji angielskiej *nutrition claim* oraz *health claim*, bardziej zasadne jest używanie określenia „oświadczenie środowiskowe”. Co istotniejsze, zgodnie z art. 30 rozporządzenia 2018/848 (a wcześniej art. 23 rozporządzenia 834/2007) termin „ekologiczne” w polskiej wersji językowej oraz inne terminy wymienione w załączniku IV w różnych wersjach językowych (np. *biologico*, *organic*, *ecologic*) oraz ich pochodne i wersje skrócone, np. „bio” i „eko”, używane samodzielnie lub łącznie, nie mogą być używane nigdzie w Unii w żadnym z języków wymienionych w załączniku IV w znakowaniu, materiałach reklamowych ani dokumentach handlowych produktów rolnych i żywności niezgodnych z rozporządzeniem 2018/848 (tj. niewytworzonych regulowaną tym rozporządzeniem metodą ekologiczną).

sumenci będą mogli wybierać produkty, które są rzeczywiście lepsze dla środowiska niż produkty konkurencji, a ponadto zachęci to do konkurencji o produkty bardziej zrównoważone pod względem środowiskowym, ograniczając negatywny wpływ na środowisko⁴⁷. Projekt ten został przedłożony w efekcie uprzednio przeprowadzonych badań konsumenckich, z których wynika, że konsumenci czują się dezorientowani tak zróżnicowanymi i nieporównywalnymi oznaczeniami dotyczącymi ekologiczności produktów⁴⁸.

W projekcie tym zaproponowano aktualizację wykazu głównych cech produktu, w odniesieniu do których praktyki przedsiębiorcy można uznać za wprowadzające w błąd (art. 6 ust. 1 lit b dyrektywy 2005/29/WE), dołączając do tego wykazu „skutki środowiskowe lub społeczne”⁴⁹. Zmiana ta oznacza, że „skutki środowiskowe i społeczne” staną się jedną z głównych cech produktu (obok np. składu) i w sposób niepozostawiający żadnych wątpliwości będą musiały być uwzględniane przy ocenie tego, czy przeciętny konsument nie został wprowadzony w błąd.

Zaproponowano dodanie w art. 6 ust. 2 dyrektywy 2005/29/WE kolejnej praktyki uznawanej za mogącą wprowadzać w błąd, polegającej na „formułowaniu oświadczeń środowiskowych” (*making an environmental claim*) związanych z przyszłą efektywnością środowiskową bez jasnych, obiektywnych i weryfikowalnych zobowiązań ani celów oraz bez niezależnego systemu monitorowania⁵¹. Odniesienia do przyszłości będą zatem dopuszczalne wyłącznie w przypadku wskazania przez przedsiębiorcę jasnych, obiektywnych i weryfikowalnych zobowiązań lub celów oraz o ile będzie istniał niezależny system monitorowania realizacji tych zobowiązań lub celów umożliwiający ich weryfikację. Będzie to wymagało podejmowania przez przedsiębiorców konkretnych nakładów finansowych związanych zarówno z realizowaniem celów i zobowiązań, jak i z monitorowaniem postępów.

Ważna jest też propozycja dodania do katalogu praktyk handlowych, które należy uznać za nieuczciwe w każdych okolicznościach, kolejnych

Użyte w polskiej wersji językowej projektu dyrektywy sformułowania („twierdzenia dotyczące ekologiczności” zamiast „oświadczenia środowiskowe”) powodują więc dodatkowe zamieszanie terminologiczne w odniesieniu do środków spożywczych.

⁴⁷ Pkt 1 preambuły projektu dyrektywy.

⁴⁸ B. Szymoniuk, *Promocja zrównoważonej konsumpcji w wybranych państwach europejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2015, nr 13(62), s. 129.

⁴⁹ Pkt 3 preambuły oraz art. 1 pkt 2 lit a) projektu dyrektywy.

⁵⁰ W polskiej wersji językowej projektu użyto określenia „formułowanie twierdzeń dotyczących ekologiczności”.

⁵¹ Pkt 4 preambuły oraz art. 1 pkt 2 lit b) projektu dyrektywy.

praktyk, polegających na „formułowaniu ogólnego oświadczenia środowiskowego, gdy przedsiębiorca nie jest w stanie wykazać uznanej wysokiej efektywności środowiskowej istotnej dla tego twierdzenia”⁵² oraz „formułowaniu oświadczeń środowiskowych w odniesieniu do całego produktu, gdy w rzeczywistości twierdzenie to dotyczy tylko określonego aspektu produktu” (np. tylko opakowania)⁵³.

Zgodnie z propozycją dyrektywy „ogólne twierdzenie środowiskowe”⁵⁴ (*generic environmental claim*) oznacza każde „wyraźne oświadczenie środowiskowe” (*explicit environmental claim*), tj. oświadczenie środowiskowe, które ma formę tekstową lub jest zawarte w oznakowaniu dotyczącym zrównoważonego charakteru, które nie jest zawarte w oznakowaniu dotyczącym zrównoważonego charakteru, w przypadku gdy specyfikacja oświadczenia nie jest podana w jasny ani widoczny sposób na tym samym nośniku. W przypadku żywności, zważywszy na ogromne trudności związane z ustaleniem wiarygodnych kryteriów obejmujących efektywność środowiskową (o czym była mowa wcześniej), trudne będzie wykazanie uznanej wysokiej efektywności środowiskowej, co jest warunkiem stosowania ogólnego oświadczenia środowiskowego.

W przypadku natomiast, gdy przedsiębiorca poda specyfikację oświadczenia w jasny i widoczny sposób, oświadczenie takie będzie mogło być stosowane (nie będzie bowiem wchodziło w zakres zakazanej kategorii ogólnych oświadczeń środowiskowych). W projekcie dyrektywy nie zdefiniowano jednak pojęcia „specyfikacji oświadczenia”, ale jako przykład wskazano, że o ile oświadczenie „biodegradowalne” w odniesieniu do produktu byłoby twierdzeniem ogólnym, o tyle twierdzenie „opakowanie ulega biodegradacji

⁵² Przykładami ogólnych twierdzeń dotyczących ekologiczności wskazywanymi w literaturze są: „przyjazne dla środowiska”, „eko-przyjazne”, „eko”, „zielone”, „przyjazne dla natury”, „ekologiczne”, „poprawne środowiskowo”, „przyjazne dla klimatu”, „łagodne dla środowiska”, „przyjazne pod względem emisji dwutlenku węgla”, „neutralne pod względem emisji dwutlenku węgla”, „korzystne pod względem emisji dwutlenku węgla”, „neutralne dla klimatu”, „efektywne energetycznie”, „biodegradowalne”, „oparte na surowcach pochodzenia biologicznego” lub podobne, a także szersze stwierdzenia, takie jak „świadome” lub „odpowiedzialne”, które sugerują lub stwarzają wrażenie wysokiej efektywności środowiskowej. M. Tracz, *Oświadczenia środowiskowe (green claims) – przepisy, wytyczne, praktyka. Część II*, „Food-Lex” 2022, nr 2, s. 21.

⁵³ Pkt 7 preambuły oraz art. 1 pkt 4 projektu dyrektywy i pkt 2 załącznika do projektu dyrektywy.

⁵⁴ W polskiej wersji językowej projektu używa się pojęcia „twierdzenia dotyczącego ekologiczności”.

poprzez kompostowanie domowe w ciągu miesiąca” byłyby już twierdzeniem szczegółowym, które nie jest objęte tym zakazem⁵⁵.

Zakres proponowanej regulacji dotyczy wszelkich produktów i opiera się na dotychczasowych doświadczeniach na rynkach różnych produktów. Regulacja ta będzie miała jednak zastosowanie także do żywności, a zważywszy na znaczenie rynku żywności oraz intensywność wykorzystywania oświadczeń środowiskowych na tym rynku, będzie też bez wątpienia wpływać na praktyki stosowane na rynku, ograniczając dowolność stosowanych przez różne podmioty oświadczeń środowiskowych. W istocie jednak wprowadzenie tej regulacji w proponowanym kształcie stanowi dopiero początek prac nad stworzeniem rozwiązań, które będą mogły być wprowadzone w branży spożywczej, aby zapewnić zgodność oświadczeń środowiskowych z tymi regulacjami. Należy bowiem zauważyć, że nieskoordynowane stosowanie różnych metodologii i wytycznych dotyczących oceny i etykietowania efektywności środowiskowej produktów spożywczych i napojów może dezorientować konsumentów i inne zainteresowane strony zaangażowane w łańcuchy dostaw żywności i napojów oraz stanowi niepotrzebne obciążenie dla tych podmiotów, które są zobowiązane do oceny efektywności środowiskowej ich produktu według kilku różnych metodologii⁵⁶.

Podsumowanie

Pojęcie oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności (*environmental claims*) nie jest jednoznaczne i budzi wątpliwości, zwłaszcza wobec istnienia szczególnej regulacji dotyczącej produkcji i znakowania żywności wytworzonej metodą ekologiczną (eco, bio), a jednocześnie uregulowania w prawie unijnym wspólnotowego oznakowania ekologicznego (*eco-label award scheme*). W związku z tym w artykule zaproponowano szeroką definicję oświadczeń środowiskowych, przyjmując, iż oświadczeniem środowiskowym dotyczącym żywności jest każde dobrowolne stwierdzenie kierowane do konsumenta, które sugeruje lub daje do zrozumienia, że dana żywność, proces jej wytwarzania lub dystrybucji, jej opakowanie lub praktyki stosowane przez producenta lub dystrybutora tej żywności mają szczególne właściwości ze względu na pozytywny wpływ na środowisko lub na brak

⁵⁵ Pkt 9 preambuły projektu dyrektywy.

⁵⁶ ENVIFOOD Protocol: launch of the collectively-agreed sectorial methodology for assessing the environmental performance of food and drink products in Europe, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC69154> [dostęp: 10.01.2023].

negatywnego wpływu na środowisko bądź mniejszą szkodliwość dla środowiska od innych rodzajów żywności.

Zważywszy na częstsze stosowanie przez przedsiębiorców oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności, uwaga konsumentów kierowana jest bardziej na aspekty środowiskowe, a mniej na aspekty zdrowotne żywności. W celu ochrony zdrowia i życia konsumentów wskazane jest więc, aby oświadczenia środowiskowe dotyczące żywności były objęte regulacją prawną. Również ochrona interesów ekonomicznych konsumentów w powiązaniu z ochroną rzetelności handlu przemawia za uregulowaniem kwestii oświadczeń środowiskowych, zwłaszcza wobec nierzetelności producentów w tym względzie. Obecnie w zasadzie każde oświadczenie środowiskowe promuje ochronę środowiska, gdyż zwraca uwagę konsumentów na aspekty środowiskowe. Wprowadzenie regulacji mogłoby jednak przynieść korzyść polegającą nie tylko na promowaniu ochrony środowiska, ale także na rzeczywistym wpływaniu na stan środowiska poprzez umożliwienie konsumentom świadomego wyboru środków spożywczych korzystnych dla środowiska.

Dokonana w artykule ocena obowiązujących przepisów oraz prac legislacyjnych na szczeblu unijnym w kontekście celów prawa żywnościowego prowadzi do kilku dodatkowych konkluzji.

Po pierwsze, rozporządzenie 2018/848 reguluje wprawdzie zasady używania określeń, takich jak „eko” czy „bio”, jednak nie wyczerpuje regulacji odnoszącej się do oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności, gdyż także bez stosowania tego rodzaju określeń można odwoływać się w informowaniu o żywności do wartości związanych z ochroną środowiska.

Po drugie, trudności z opracowaniem wiarygodnego wielokryterialnego systemu oceny efektywności ekologicznej żywności powodują, że żywność nie została dotąd objęta programem oznakowania ekologicznego UE (*eco-label award scheme*), a objęcie żywności tym programem wymagałoby jednoznacznego uregulowania relacji między oznakowaniem produkcji metodą ekologiczną („eko”, *organic*) a oznakowaniem ekologicznym (*eco label*) stosowanym w programie przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego.

Po trzecie, granice dopuszczalności stosowania różnych oświadczeń środowiskowych mogą być wyznaczane na podstawie regulacji ogólnych prawa żywnościowego, w których za generalną zasadę uznano zapewnienie konsumentom podstawy do dokonywania świadomych wyborów i uniemożliwienie jakichkolwiek praktyk, które mogłyby wprowadzić ich w błąd. Pozwala to uznać, że w prawie żywnościowym istnieją instrumenty, które z jednej strony mogą służyć zapewnieniu ochrony konsumentów i ich zdro-

wia, w związku ze stosowaniem oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności, a z drugiej – stanowić pomoc w rzetelnym realizowaniu ochrony środowiska z wykorzystaniem tego rodzaju oświadczeń.

Oprócz przepisów prawa żywnościowego także regulacja ogólna dotycząca przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (dyrektywa 2005/29/WE i implementujące ją przepisy krajowe) stanowi ważny instrument ochrony konsumentów przed nierzetelnymi oświadczeniami środowiskowymi. Duże znaczenie w tym względzie będą miały nowe uregulowania oświadczeń środowiskowych, które mają zostać dodane do dyrektywy 2005/29/WE.

De lege ferenda należałoby oczekiwać działania po stronie prawodawcy unijnego, polegającego na wydaniu rozporządzenia w sprawie oświadczeń środowiskowych dotyczących żywności, w którym znalazłaby się legalna definicja tego rodzaju oświadczeń oraz szczegółowa regulacja zasad ich stosowania.

Zważywszy na to, że aspekty środowiskowe odgrywają coraz większą rolę w społeczeństwie i że powszechne staje się nierzetelne stosowanie oświadczeń środowiskowych, przyjęcie nowych regulacji wyznaczających ramy stosowania tego rodzaju oświadczeń w odniesieniu do żywności jest bardzo potrzebne i może przyczynić się do efektywniejszej realizacji celów prawa żywnościowego.

BIBLIOGRAFIA

- Aertsens J. (2011), *Organic food as an emerging market: Personal determinants of consumption, supply governance and retail strategies* (praca doktorska), Department of Agricultural Economics, Ghent University, Gent.
- Fert B. (2015), *Nierzetelny marketing ekologiczny (greenwashing) – opis zjawiska i próba jego kwalifikacji prawnej*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 2.
- Górski M., Michalak M. (2012), *uwagi do art. 11 TfUE*, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa.
- Hasińska I. (2022), *Nierzetelny marketing ekologiczny w kontekście warunków produkcji ekologiczne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Kenig-Witkowska M. (2005), *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa.
- Korzycka- Iwanow M. (2007), *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa.
- Korzycka M., Wojciechowski P. (2017), *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Meulen B. van der, Velde M. van der (2008), *European Food Law Handbook*, Wageningen.
- Nowacki M., Przyborowska-Klimczak A. (2012), *uwagi do art. 191 TfUE*, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa.

- Sieradzka M. (2008), *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa.
- Szymancka-Wesołowska A. (2013), *objaśnienia do art. 46*, w: A. Szymancka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa.
- Szymoniuk B. (2015), *Promocja zrównoważonej konsumpcji w wybranych państwach europejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” nr 13(62).
- Tracz M. (2022), *Oświadczenia środowiskowe (green claims) przepisy, wytyczne, praktyka*, „Food-Lex” nr 1.
- Tracz M. (2022), *Oświadczenia środowiskowe (green claims) – przepisy, wytyczne, praktyka. Część II*, „Food-Lex” nr 2.
- Wojciechowski P. (2014), *Cele prawa żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” t. XII.
- Wojciechowski P. (2018), *Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Wojciechowski P. (2021), *Znakowanie żywności jako instrument realizacji celów prawa żywnościowego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.

ENVIRONMENTAL FOOD CLAIMS – LEGAL ASPECTS

Summary

The article proposes a definition of environmental claims made on food, it identifies the objectives of food law in respect of such claims, and discusses the relevant regulation of both food law and consumer law. The author points out that in view of the widespread unreliable use of environmental claims, the adoption of a regulation setting out a framework for the use of this type of claim in relation to food is highly desirable as it might contribute to the more effective implementation of the objectives of food law.

Keywords: environmental claims on food, organic food, organic labelling of products, unreliable environmental claims

DICHIARAZIONI AMBIENTALI PER GLI ALIMENTI – ASPETTI GIURIDICI

Riassunto

Nell'articolo è stata proposta una definizione di dichiarazione ambientale in riferimento agli alimenti, sono stati indicati gli obiettivi del diritto alimentare rilevanti per questo tipo di dichiarazione ed è stata discussa la regolazione, sia in materia di diritto alimentare sia di diritto dei consumatori, rilevante per l'applicazione delle dichiarazioni in questione. Nella parte conclusiva, l'autore indica che, visto che il fenomeno di un ricorso inaffidabile alle dichiarazioni si sta espandendo, l'adozione di una regolazione in grado di definire un quadro d'applicazione per tale tipo di dichiarazione in riferimento agli alimenti è assolutamente necessaria e può portare ad una più efficace attuazione degli obiettivi del diritto alimentare.

Parole chiave: dichiarazioni ambientali per gli alimenti, alimenti biologici, etichettatura biologica dei prodotti, dichiarazioni ambientali inaffidabili

ANNA KAPAŁA*

ORCID: 0000-0002-8554-6517

The role of short supply chains and local food systems in the concept of food sovereignty and food democracy

Introduction

The concept of short supply chains (SSCs) has been defined in EU law¹ and national legislations.² “Local food systems” (LFS) is not a legal term, although it appears in EU documents³ and in literatu-

* Wrocław University of Environmental and Life Sciences.

¹ Article 2(1)(m) of Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, OJ L 347, 20.12.2013.

² § 3 sec. 1 point 2) let. e) of the Ordinance of the Minister of Agriculture and Rural Development of 23 December 2016 on detailed conditions and procedures for granting and disbursing financial assistance under the ‘Cooperation’ action within the framework of the Rural Development Programme 2014–2020 (consolidated text Journal of Laws 2022, item. 1609). In Italian law see: legge 17 maggio 2022, n. 61 Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta (Gazzetta Ufficiale, Serie Generale No 135 of 11.06.2022).

³ Commission Staff Working Document on various aspects of short food supply chains accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the case for a local farming and direct sales labelling scheme COM(2013) 866 final, p. 5; Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the case for a local farming and direct sales labelling scheme COM (2013) 866, p. 4; European Parliament Briefing, M.-L. Augère-Granier, *Short food supply chains and local food systems in the EU*, European Parliamentary Research Service, 2016.

re,⁴ especially in the American one.⁵ EU documents refer to “local food systems” as systems in which the production, processing, marketing and consumption of food occurs within a relatively small geographical area.⁶ It is pointed out that the characteristic feature of LFS is the “distribution of products through short supply chains,”⁷ which is why both concepts – local food systems and short supply chains – are closely related and “overlap.”⁸

Food sovereignty and food democracy are concepts developed by scientists and communities seeking alternative food systems as a counterweight to the many adverse effects of the global industrial food system. The food democracy was proposed by British food policy professor Tim Lang, in response to increasing corporate control and the lack of consumer participation in shaping food systems.⁹ It is an ideological trend, continued and developed by many scientists dealing with food policy.¹⁰

Food sovereignty, proposed by the international farmers’ movement La Via Campesina,¹¹ assumes food self-sufficiency of local communities based

⁴ R. Budzinowski, *Prawo rolne między globalizacją a lokalnością (kilka refleksji)*, in: D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (eds.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, Warszawa 2018, p. 58; R. Matysik-Pejas et al., *Lokalne systemy żywnościowe i ich znaczenie dla obszarów wiejskich*, “Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2017, vol. 19, no. 5, pp. 143–148; F. Santini, S. Gomez y Paloma (eds.), *Short food supply chains and local food systems in the EU. A state of play of their socio-economic characteristics*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013.

⁵ See. e.g. D. Braaten, M. Coit, *Legal issues in local food systems*, “Drake Journal of Agricultural Law” 2010, vol. 15, no. 1, p. 10; S. Martinez et al., *Local Food Systems: Concepts, Impacts, and Issues*, Economic Research Report 2010, no. 97, p. 1.

⁶ Report from the Commission..., p. 4; Commission Staff Working Document..., p. 5.

⁷ R. Matysik-Pejas et al., *Lokalne systemy żywnościowe...*; J. Gołębiowski, *Systemy żywnościowe w warunkach gospodarki cyrkularnej*, Warszawa 2019, p. 27.

⁸ F. Santini, S. Gomez y Paloma (eds.), *Short food supply chains...*, pp. 13 and 23.

⁹ T. Lang, *Food policy for the 21st century*, in: M. Blanket et al. (eds.), *For hunger-proof cities: Sustainable urban food systems*, Ottawa 1999, pp. 216–224; T. Lang, *Feeding Britain: Our Food Problems and How to Fix Them*, London 2020.

¹⁰ S. Booth, J. Coveney, *Food Democracy. From consumer to food citizen*, Singapore 2015; N. D. Hamilton, *Essay, food democracy and the future of American values*, “Drake Journal of Agricultural Law” 2004, no. 9, pp. 9–32; idem, *Food democracy II: Revolution or restoration*, “Journal of Food Law and Policy” 2005, no. 1, pp. 13–42; N. Hassanein, *Locating food democracy: Theoretical and practical ingredients*, “Journal of Hunger and Environmental Nutrition” 2008, no. 3, pp. 286–308.

¹¹ La Via Campesina, as it describes itself “[is] an autonomous, pluralist, multicultural, political movement in its demand for social justice, and at the same time independent of any political, economic or other party affiliation,” <https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/> [accessed on 22.02.2023].

on local production systems managed by native small farmers. The subject of food sovereignty has been widely researched and described in numerous scientific studies, mainly in the field of economics, sociology, and agroecology.¹² It is also discussed in the food law literature.¹³

The issue of alternatives to global food systems is embedded in a broader topic, extensively analysed in the literature, concerning the management of food systems¹⁴ and globalisation of agriculture.¹⁵ In the agricultural legal literature, it is worth pointing to considerations presenting the relationship between the processes of globalisation and the increasing reference to local aspects of agricultural development and food economy.¹⁶

The need to undertake research into these issues is justified by various practical and socio-economic reasons. The current food system, based on intensive, industrialised agriculture and long supply chains managed by global corporations, has, on the one hand, improved food security, but on the other hand it has led to many negative environmental, social, economic, food quality and safety impacts.¹⁷ Awareness of the adverse effects of the industrial model of production and consumption, as well as the increasing demand for food resulting from the growing world population, makes it

¹² See e.g. A. Desmarais, P. Claeys, A. Trauger (eds.), *Public policies for food sovereignty: Social movements and the state*, London – New York 2017; P. McMichael, *Historicizing food sovereignty*, “Journal of Peasant Studies” 2014, no. 41(6), pp. 933–957; M. Edelman, *Food sovereignty: forgotten genealogies and future regulatory challenges*, “The Journal of Peasant Studies” 2014, vol. 41, no. 6, pp. 959–978, and literature cited therein.

¹³ K. Leśkiewicz, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, p. 7; T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, pp. 57–70.

¹⁴ See e.g. J.D. Van der Ploeg, *The new peasantries. Struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization*, London 2008; M. Tilzey, *Political Ecology, Food Regimes, and Food Sovereignty, Crisis, Resistance, and Resilience*, Coventry 2018; E. Holt-Giménez, A. Shattuck, *Food crises, food regime, and food movements: Rumblings of reform or tides of transformation?*, “The Journal of Peasant Studies” 2011, vol. 38, no. 1.

¹⁵ See e.g. P. McMichael, *Global development and the corporate food regime*, in: F.H. Buttel, P. McMichael (eds.), *New directions in the sociology of global development*, Bingley 2005; D. Goodman, M.J. Watts, *Globalising food: Agrarian questions and global restructuring*, London – New York 1997.

¹⁶ A. Jannarelli, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari 2011; R. Budzinowski, *Prawo rolne między globalizacją...*, pp. 57–66; idem, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2018, pp. 74–90.

¹⁷ H. Donkers, *Sustainable Food Security. A Paradigm for Local and Regional Food Systems*, “International Journal of Humanities and Social Science” 2014, vol. 12, no. 4, pp. 89–90; FAO Sustainable food system. Concept and framework, Rome 2018, p. 2.

necessary to look for sustainable models and alternatives to global solutions, among which SSCs and LFS are of particular importance.¹⁸

The aim of the considerations is to determine the role of short supply chains and local food systems in the realisation of the concepts of food sovereignty and food democracy. To achieve this goal, it is first necessary to consider whether it is reasonable to look for alternatives to global and industrial food systems. This issue should be looked at in the context of contemporary challenges facing food systems and the EU objectives expressed in the Farm to Fork Strategy. Consequently, certain assumptions should be made with regards to food sovereignty and food democracy, with particular emphasis on the place and functions they assign to short supply chains and local food systems.

1. Justification for the search for alternatives to global food systems

The rationale behind seeking alternative concepts to global food systems is the negative effects associated with the modern model of agriculture and the predominant industrial food system, which have been shaped by the development of capitalism characterised by a focus on generating profits, an increasing liberalization of trade within the WTO,¹⁹ the concentration of enterprises and the use of modern technologies.²⁰ These phenomena are

¹⁸ E. Sirsi, *Regole e implicazioni giuridiche della produzione e del consumo del cibo locale*, in: P. Nappi, G. Sgarbanti et al. (eds.), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 3, Napoli 2014, p. 499.

¹⁹ The main driver of the economic dimension of the globalisation process is trade liberalisation, to which the free trade agreements of the 90s contributed. In particular, the inclusion of agriculture in the Uruguay Round negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) meant the commitment of all countries to reform their agricultural policies (including agricultural markets). The process of trade liberalisation has opened up the rural economy to new opportunities and threats: it has limited government participation in agri-food markets, created new market opportunities, and relaxed the control of foreign investment, thereby increasing the inflow of foreign direct investment, V. Borsellino, E. Schimmenti, H. El Bilali, *Agri-Food Markets towards Sustainable Patterns*, "Sustainability" 2020, no. 12. See also M. Alabrese, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Torino 2018; R. Budzinowski, *Prawo rolne między globalizacją...*; K. Marciniuk, *Agricultural law and the challenges of regionalisation and globalisation – selected aspects*, in: R. Budzinowski (ed.), *XV World Congress of Agricultural Law: Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalisation, Regionalisation and Locality*, Poznan 2018, pp. 81–90.

²⁰ M.J. Robbins, *Exploring the 'localisation' dimension of food sovereignty*, "Third World Quarterly" 2015, vol. 36, no. 3, p. 449.

a manifestation of neoliberalism, guided by the “*homo economicus* instinct,” legitimising stronger economies at the global level and supranational institutions developing global regulations for the global agri-food system.²¹ As a result, the power over agriculture is shifted from states and nations to the WTO and large multinational corporations. The latter govern the entire food chain from the production of *commodities* to the final product and set private food quality standards, certification and accreditation schemes.²²

As a consequence, agriculture has ceased to play the role of a strategic sector for the food security of individual countries, becoming an area integrated into the broadly understood world economy, losing its specific features that for decades characterised it as a *sui generis* sector, also on international markets.²³ Agriculture based on small family farms, supplying the local market through short supply chains, transformed after the Second World War both in Europe and the USA, albeit to different degrees of intensity, into industrial, specialised farms, oriented towards economies of scale, dominated by monocultures, enabling the use of mechanisation and providing uniform and durable products.

In global food systems run by transnational corporations, standardised, homogeneous food is mass-produced and sold in long supply chains all over the world. Long chains result in a growing distance between consumers and farmers, as well as between production and processing, and a loss of agricultural culture and regional characteristics of product.²⁴ Food is being transformed into a commodity that is becoming increasingly difficult to associate with a particular country.²⁵

Detachment of food from its social, cultural, geographical and ecological aspects is essential for the functioning of the industrial food system, allowing for a wide interchangeability and high processing of a product in relation to its original state. This is a feature of financialization, promoting the abstraction of agricultural commodities and the market.²⁶ Rich countries

²¹ A. Jannarelli, *Profili giuridici...*, pp. 289–290.

²² Ibidem. For more on private food standards, see P. Wojciechowski, *Prywatne prawo żywnościowe*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017.

²³ A. Jannarelli, *Profili giuridici...*, p. 290.

²⁴ H. Donkers, *Local Food for Global Future Classification, governance and knowledge for sustainable food security*, Berlin 2015, p. 19.

²⁵ J. Kraciuk, *Suwerenność żywnościowa a procesy globalizacji w rolnictwie*, “*Folia Pommeranae Universitatis Technologiae Stetinensis, Oeconomica*” 2013, no. 299(70), pp. 120–121.

²⁶ J. Clapp, *Financialization, distance and global food politics*, “*Journal of Peasant Studies*” 2014, vol. 41, no. 5, p. 800.

source cheaper products from remote, poorer parts of the world, creating a neo-colonial relationship, contributing to the growth of “food miles”²⁷ and the associated increased consumption of fossil fuels and other natural resources, as well as to the displacement of diversified local production and the reduction of biodiversity.²⁸

These phenomena have a destructive impact on small farmers, local communities and, more broadly, on rural areas. Particularly worrying is the situation of farmers and farm workers in developing countries who produce food for developed countries while themselves they suffer from hunger and extreme poverty.²⁹ They are losing out to highly subsidised agriculture in developed countries and to large corporations that take control over large pieces of agricultural land, a phenomenon known as land grabbing.³⁰

Another reason for seeking alternatives to the dominant industrial and global food systems is the severe negative environmental impact of intensive farming.³¹ Its many adverse environmental impacts include biodiversity loss, habitat destruction, pesticide and fertilizer contamination of soil and water, eutrophication, soil erosion and degradation, as well as deforestation.³²

In order to counteract the many negative effects of global, industrial food systems, agriculture should be restored as a source of work and livelihood for small, native farmers, ensuring food sovereignty and shaping spatial, cultural and social order with respect for environmental and climatic requirements.³³ The processes of globalisation are inevitable, but the danger of global systems displacing the specific features of local food systems in the name of economic benefits raises the need to appeal to locality in order to maintain a balance between both tendencies.³⁴

²⁷ Food miles is the distance a food has to travel from producer to consumer and the associated carbon footprint. See: F. Santini, S. Gomez y Paloma (eds.), *Short food supply chains...*, p. 30 and literature cited therein; Opinion of the Committee of the Regions on ‘Local food systems’ (outlook opinion), OJ C 104, 2.4.2011, point 21.

²⁸ T. Lang, *Food Policy for the 21st Century...*, p. 222.

²⁹ B. Jeżyńska, R. Pastuszko, M. E. Szymańska, E. Nawrotek, *Kształtowanie praw człowieka w prawie rolnym normami soft law*, in: A. Niewiadomski, P. Litwiniuk, K. Marciniuk (eds.), *Z zagadnień systemu prawa: Księga pamiątkowa prof. Czechowskiego*, Warszawa 2021, p. 401, and literature cited in footnote 7.

³⁰ *Ibidem*, pp. 401–402.

³¹ F. Santini, S. Gomez y Paloma (eds.), *Short food supply chains...*, p. 34.

³² *Ibidem*, p. 34.

³³ Cf. B. Jeżyńska, R. Pastuszko, M. E. Szymańska, E. Nawrotek, *Kształtowanie praw człowieka...*, p. 402.

³⁴ R. Budzinowski, *Prawo rolne między globalizacją...*, pp. 63–64; K. Leśkiewicz, *Prawo żywnościowe...*, nb 5.

EU measures to protect quality products aim to leave a link between food and its origin. However, the market for high-quality products is not sufficient to ensure an adequate income for producers and provide access to food for all consumers, which is why mass agricultural production plays a dominant role in this area.³⁵ In this context, local farming and SSC sales are becoming increasingly important, as they “serve to strengthen the position of food (not only high-quality products) produced in a given area.” Such a model of food production and distribution can ensure local specificity of agriculture, local sources of supply and greater independence of national food economies of the global market.³⁶

EU law does not use the concept of food sovereignty, although the latter falls within its competence in the field of agricultural policy and market rules. As Luigi Costato noted, until 1992 the CAP had actually implemented the principle of food sovereignty, i.e. a policy aimed at food self-sufficiency of the EC, “modestly calling it food security.”³⁷

The EU concept of food security is defined in the preamble to Regulation (EU) 2021/2115 as “access to sufficient, safe and nutritious food at all times.”³⁸ Although this legislation should implement the “Farm to Fork” Strategy, it contains a much narrower definition than the concept of food security formulated in the Strategy. It omits important criteria set out in the Strategy, such as “sustainable food” with high safety and quality standards, as well as consumers’ nutritional needs and preferences. Therefore, this is not a sufficient measure to ensure the implementation of the full concept of food security provided for in the EC Strategy.³⁹

³⁵ R. Budzinowski, *Prawo rolne między globalizacją...*, p. 63.

³⁶ Ibidem. The European quality system for agricultural and food products serves primarily to protect them on a global scale, see more in I. Canfora, *La valorizzazione dei prodotti di qualità sul mercato globale: i produttori agricoli di fronte alle sfide della politica commerciale*, in: R. Budzinowski (ed.), *XV World Congress...*, pp. 423–429.

³⁷ L. Costato, *Agricoltura e prodotti agroalimentari nel TFEU*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione Europea*, Milano 2021, p. 7.

³⁸ See recital 35 of Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013, OJ L 435/1, 6.12.2021.

³⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a Farm to Fork

With regard to the objectives of the CAP set out in Article 39(1)(b) and (e) of the TFEU, on increasing farmers' incomes while providing consumers with reasonable supply prices and adequate food quality, the challenge is the contradiction of the objectives and consequently the difficulty in achieving them simultaneously. However, it is worth paying attention to the view of I. Canfora, according to which short supply chains in agriculture contribute to their attainment. Direct sales of agricultural products guarantee an increase in productivity, an improvement in farmers' incomes, stabilisation of markets, security of supply and reasonable prices for consumers.⁴⁰

In the context of searching for alternative food systems, it is also necessary to take into account the challenges related to the transformation of food systems towards sustainable ones, which are the goals of the UN 2030 Agenda⁴¹ and the EU's Farm to Fork Strategy. Another major challenge is the implementation of the international human right to food. The right to food is one of the so-called first-generation human rights in international law,⁴² enshrined in Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) of 1966.⁴³ Its source is human dignity, which makes this right natural, inalienable and inviolable.⁴⁴

Many countries in the Global South have enshrined the right of citizens to food in their constitutions, which proves that the "UN definition process" has inspired national legislative action and jurisprudence.⁴⁵ In one of its reso-

Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM/2020/381 final, p. 6 (hereinafter referred to as the Farm to Fork Strategy).

⁴⁰ I. Canfora, *Dalla terra al territorio: il ruolo dell'agricoltore nella filiera corta*, in: F. Giarè, S. Giuca (eds.), *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, Roma 2012, pp. 37–38.

⁴¹ See in particular objectives 2 and 12 of General Assembly Resolution A/RES/70/1: "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development", adopted by the UN General Assembly on 25 September 2015., <https://www.un.org/pl/>.

⁴² M. Korzycka, *Koncepcje prawa do odpowiedniej żywności*, in: M. Korzycka, M. Wojciechowski, *System prawa...*, pp. 495–497; P. Popardowski, *Prawo człowieka do żywności (right to food) i jego oddziaływanie w obszarze prawa rolnego*, in: A. Niewiadomski, P. Litwiniuk, K. Marciniuk (eds.), *Z zagadnień systemu prawa...*, pp. 693–704.

⁴³ Ratified by 171 countries, including Poland (on 3 March 1977), Journal of Laws of 1977, No. 38, item 169.

⁴⁴ See preamble and Article 1 of the Universal Declaration of Human Rights; T. Srogosz, *International law...*, p. 3.

⁴⁵ L. Costato, *Il diritto al cibo nella prospettiva globale e nei trattati europei*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare...*, p. 687, and the literature cited therein. The right of citizens to food has been enshrined in their constitutions by Bolivia, Brazil, Colombia, Cuba, Dominican Republic, Ecuador, Guatemala, Haiti, Nicaragua, Paraguay, Congo, Ethiopia, Malawi, Nigeria, South Africa, Uganda, Bangladesh, India, Iran,

lutions in 2014, the UN defined the right to food as “the right of all to access safe, sufficient and nutritious food.”⁴⁶ The right to food should be understood broadly as referring not only to food security but also to food safety,⁴⁷ food variety and food quality.⁴⁸ Food systems should therefore provide everyone with food that meets the above characteristics. This is a challenge that modern food economies in many parts of the world have failed to meet.⁴⁹

EU law does not directly regulate the right to food.⁵⁰ In its 2021 opinion, the European Committee advocated making the right to food one of the pillars of the Commission’s strategy, which must facilitate access for vulnerable groups to a more sustainable and healthy food system, thus contributing to the fight against obesity and malnutrition.⁵¹ Member States are free to ensure the right to food, food sovereignty and food democracy for their citizens through national regulations in accordance with Union law.⁵²

Another challenge is the disruption of supply chains caused by unexpected shocks like the COVID-19 pandemic⁵³ and the war in Ukraine, which proves how wrong it is to “trust that globalisation will provide access to all the needed goods.”⁵⁴

The aforementioned postulates, the objectives of the CAP, the right to food, the need for sustainable development and the potential threats stemming from the disruption of long supply chains and a growing world population

Pakistan and Sri Lanka. The Supreme Court of India ruled in 2001 that the right to food is an integral part of the right to life.

⁴⁶ United Nations, The right to food: Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013, 68/177, p. 3, para. 2.

⁴⁷ More on the topic of food security and food safety see K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2012, no. 1, pp. 179–198.

⁴⁸ L. Costato, *Il diritto al cibo nella prospettiva globale e nei trattati europei*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare...*, p. 688.

⁴⁹ See on food security in the context of international trade regulation: M. Alabrese, *The shape of food security under the multilateral trading legal system*, in: R. Budzinowski (ed.), *XV World Congress of Agricultural Law...*, pp. 417–421.

⁵⁰ See more broadly L. Costato, *Il diritto al cibo nella prospettiva globale e nei trattati europei*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare...*, p. 689.

⁵¹ Opinion of the European Committee of the Regions – From producer to consumer (farm to fork) – local and regional dimension (2021/C 37/04), point 21.

⁵² L. Costato, *Il diritto al cibo...*, p. 691.

⁵³ See more broadly L. Petetin, *The COVID-19 Crisis: An Opportunity to Integrate Food Democracy into Post-Pandemic Food Systems* “European Journal of Risk Regulation” 2020, vol. 11, no. 2, pp. 1–11.

⁵⁴ L. Costato, *Il diritto al cibo...*, p. 690.

are becoming an increasing challenge for the EU and individual countries.⁵⁵ Therefore, concepts related to local agriculture and SSCs, which seek solutions and answers to the challenges of modern food systems, are important and noteworthy.

2. Food sovereignty

The concept of food sovereignty was proposed by the *la Via Campesina* movement in 1996 in opposition to the new definition of “food security” formulated by the FAO, which does not take into account the question of where food comes from, and how it is produced and distributed.⁵⁶ Advocates of the movement pointed out that the FAO model of food security, which ensured the availability of products through international trade and food aid, being in fact an alternative form of export subsidisation for industrialised countries,⁵⁷ was inadequate to solve the problem of hunger in the world.⁵⁸ They further claimed that such model violated the fundamental human right to food by eliminating the ability of individuals to decide the types of food they want to produce and consume.⁵⁹ The reason was that the concept of *food security* is based on the model of globalisation, reducing man to his economic value.⁶⁰

⁵⁵ World estimates indicate that food demand will increase by 70% by 2050. FAO, *How to Feed the World in 2050*, Rome 2019, p. 8, www.fao.org/3/a-ak542e/ak542e13.pdf [accessed on 24.10.2022].

⁵⁶ FAO, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action, World Food Summit, 13–17 November*, Rome 1996. According to the FAO definition “Food security exists when every person, at any time, has access to a sufficient amount of food, safe and nutritious in a way that satisfies nutritional needs and dietary preferences to ensure a healthy and active life.”

⁵⁷ F. Mousseau, *Food Aid or Food Sovereignty: Ending World Hunger in Our Time*, Oakland 2005, p. 28.

⁵⁸ *Via Campesina, The right to produce and access to land. Food Sovereignty: A Future without Hunger*, Rome 1996, <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/06/1996-Rom-en.pdf>. Food insecurity affects people who do not have the financial means to buy the right food regardless of its availability. Famine can occur even if food supplies are sufficient and markets are functioning well, cit.: S. Devereux, *Sen's Entitlement Approach: Critiques and Counter critiques*, “Oxford Development Studies” 2001, vol. 29, no. 3, p. 246. See also P.H. Mooney, S. Hunt, *Food Security: The Elaboration of Contested Claims to a Consensus Frame*, “Rural Sociology” 2009, vol. 74, no. 4, p. 477.

⁵⁹ *Via Campesina, The right to produce...* See more on the differences between food security and food sovereignty in studies: W.D. Schanbacher, *The politics of food: The global conflict between food security and food sovereignty*, New York 2010; J. Wills, *Food Security vs. Food Sovereignty: The Right to Food and Global Hunger*, in: *Contesting World Order? Socioeconomic Rights and Global Justice Movements*, Cambridge 2017, pp. 94–150.

⁶⁰ W.D. Schanbacher, *The politics of food...*, p. IX.

According to the la Via Campesina movement, food shortages in the countries of the South of the world are rooted in the distortion of production systems, the destruction of local markets, the liquidation of food reserves, the disintegration of the organic farming model and the expropriation of resources.⁶¹ The competitively priced sale of cheap food from the North has resulted in the disappearance of local small farms in the South that could feed local communities.⁶² Local agriculture is being replaced by the agricultural model of the most developed countries, based on huge consumption of energy and chemicals, or on genetic engineering.⁶³

The definition of food sovereignty, contained in the 2007 Nyéléni Declaration, means “the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced organically and sustainably, and their right to define their own food and agricultural systems.”⁶⁴ In this concept small farmers should have greater social and political influence,⁶⁵ as well as better access to and control over land.⁶⁶ Family and traditional farming are preferred and food is seen as a right and a public good, not a commodity. Sustainable development, the use of agroecology, transparent trade that can guarantee a fair income for all nations and the right of consumers to control their food and diet are essential.

Food sovereignty challenges the “neoliberal paradigm,” based on the dominant agri-food, industrial, monocultural, intensive, high-tech model, including GMOs, export-oriented, integrated into long processing and marketing chains, controlled by agri-food corporations.⁶⁷ In contrast to the “food security” model, food sovereignty considers human relationships in terms of interdependence, cultural diversity and respect for the environment.⁶⁸ Traditional, small-scale, family-run food production systems are identified as alternatives to be protected and promoted, together with the protection of local markets from the dumping of imported products, ensuring stable prices

⁶¹ Via Campesina, *The right to produce...*

⁶² J. Kraciuk, *Suwerenność żywnościowa...*, p. 119.

⁶³ *Ibidem*, p. 119.

⁶⁴ Nyéléni declaration on food sovereignty. Nyéléni Village, Sélingué, Mali 2007: La Via Campesina, <https://nyeleni.org/spip.php?article290>, <https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf> (hereinafter referred to as the Declaration Nyéléni of 2007).

⁶⁵ See more in A.A. Desmarais, *The power of peasants: reflections on the meanings of La Via Campesina*, “Journal of Rural Studies” 2008, vol. 24, no. 2, pp. 138–149.

⁶⁶ J. Leventon, J. Laudan, *Local food sovereignty for global food security? Highlighting interplay challenges*, “Geoforum” 2017, vol. 85, p. 24.

⁶⁷ P. McMichael, *Global Development...*, pp. 265–299.

⁶⁸ W.D. Schanbacher, *The politics of food...*, p. IX.

that give fair remuneration to producers.⁶⁹ Small farmers are seen to be the “backbone” of global food security, “likely to have the potential to feed the world in a socially and environmentally sustainable way.”⁷⁰

An important pillar of food sovereignty is the local food delivery systems which aim to bridge the gap between food producers and consumers, to place food producers and consumers at the centre of food decision-making, and to give local producers control over natural resources such as farmland, water, seeds, which should not be privatised through trade agreements or intellectual property rights regimes. Linked to this is the principle of relying on the skills and knowledge of local food producers and rejecting technologies, such as genetic engineering, that undermine this knowledge.⁷¹

Local markets, the local economy, local production and consumption are key aspects of food sovereignty which in this context is referred to in the literature as a “form of localism” in which the nation regains its economic sovereignty.⁷² The main role in ensuring better food distribution than before, and consequently in reducing famine and malnutrition, falls to local communities, not international organisations.⁷³

As part of the research undertaken to assess whether LFS implement the concept of sovereignty, it was concluded that not all of them are manifestations of food sovereignty and that “locality is a necessary but not sufficient condition for food sovereignty.”⁷⁴ The transfer of power over the food system to the local level, and creating and maintaining LFS is an important element of it, although in the formal documents and positions of the la Via Campesina movement there is no definition of the vision of LFS that would go beyond general declarations.⁷⁵ Basically, they are seen as embedded in peasant production, on a small scale, using agroecological methods.⁷⁶

⁶⁹ A. Corrado, *Sovranità alimentare: la proposta alternativa della Via Campesina*, “Agri-regionieuropa” 2010, a. 6, no. 22, <https://agriregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/22/sovranita-alimentare-la-proposta-alternativa-della-campesina> [accessed on 5.06.2022].

⁷⁰ J. Leventon, J. Laudan, *Local food sovereignty...*, p. 24. See more on the role of small farmers and agroecology: M. A. Altieri, *Agroecology, small farms, and food sovereignty*, “Monthly Review” 2009, vol. 61, no. 3, p. 102; M. J. Chappell, L. A. LaValle, *Food security and biodiversity: can we have both? An agroecological analysis*, “Agricultural Human Values” 2011, vol. 28, no. 1, pp. 3–26.

⁷¹ Declaration Nyéléni of 2007.

⁷² D. J. Hess, *Localism and the environment*, “Sociology Compass” 2008, vol. 2, no. 2, p. 625.

⁷³ T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo...*, p. 4.

⁷⁴ M. J. Robbins, *Exploring the ‘localisation’ dimension...*, p. 449.

⁷⁵ Ibidem, p. 449; Nyéléni Declaration of 2007.

⁷⁶ M. J. Robbins, *Exploring the ‘localisation’ dimension...*, p. 449.

Agroecology is promoted as an agricultural production system that is a barrier to Green Revolution technologies. It requires no capital other than knowledge, and favours small, highly diverse farms. It is becoming indispensable in the face of the growing food, fuel and climate crisis.⁷⁷ Food sovereignty rejects intensive monocultures, industrial animal husbandry, destructive exploitation of fisheries and other industrial practices that destroy the environment and contribute to global warming.⁷⁸ Food sovereignty is a political discourse, a proposal, and in a sense an abstract description of the desired system of agricultural production, distribution, consumption and social relations.⁷⁹ However, it is not just a theory, either. The la Via Campesina movement pursues its goals around the world. The demands of this movement have found resonance in the legislation of some countries, mainly in the Global South, which have incorporated the concept of food sovereignty into their reformed constitutions or sectoral policies in the field of food security.⁸⁰

The concept of “food sovereignty” also appears in French law. Article L1 of the French Code rural states that “[t]he international, European, national and territorial policies for agriculture and food shall aim [...] to regain France’s food sovereignty and to promote France’s food sovereignty in the international arena.” Measures to ensure this objective are “preserving France’s agricultural model, the quality and safety of its food” and “protecting farmers from unfair competition from imported products from production systems that do not comply with the standards imposed by European regula-

⁷⁷ E. Holt-Giménez, M.A. Altieri, *Agroecology, Food Sovereignty, and the New Green Revolution*, “Agroecology and Sustainable Food Systems” 2013, vol. 37, no. 1, p. 92; E. Holt-Giménez, *Measuring farmers’ agroecological resistance after Hurricane Mitch in Nicaragua: a case study in participatory, sustainable land management impact monitoring*, “Agriculture, Ecosystems & Environment” 2002, vol. 93, pp. 87–105; O. De Schutter, *Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food*, Human Rights Council 16th Session. United Nations General Assembly, United Nations, New York 2010.

⁷⁸ Nyéléni Declaration of 2007.

⁷⁹ M. J. Robbins, *Exploring the ‘localisation’ dimension...*, p. 452.

⁸⁰ See more broadly, S. Beauregard, *Food policy for people: incorporating food sovereignty principles into state governance. Case studies of Venezuela, Mali, Ecuador, and Bolivia*, Los Angeles 2009, <http://www.oxy.edu/sites/default/files/assets/UEP/Comps/2009/Beauregard%20Food%20Policy%20for%20People.pdf> [accessed on 14.02.2023]; J. P. Muñoz, *Constituyente, Gobierno de transición y Soberanía Alimentaria En Ecuador*, in: J. Gascón, X. Montagut (eds.), *Cambio de rumbo En forest políticas agrarias latinoamericanas? Estado movimientos sociales campesinos y Soberanía Alimentaria*, Barcelona 2010, pp. 151–168.

tions.”⁸¹ The French legislator also provided for a broad concept of the right to food, which should be ensured to the population, understood as “access to safe, healthy, varied food, of good quality and in sufficient quantity,” taking into account all aspects related to its production – environmental, climatic, economic, sociological.⁸²

The proof of the importance of the *la Via Campesina* movement in shaping the international legal framework is also the Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas (DRP), developed on its initiative and adopted by the UN General Assembly. Its aim is, *inter alia*, to ensure that peasants and other persons living in rural areas have the right to land, to sustainable use and management of natural resources, to an adequate standard of living, to a place to live in security, peace and dignity and to develop their cultures (Article 17(1) of the DRP).⁸³ The Declaration, despite being a *soft law* act, “can provide a global legal framework for national legislation and national policies.”⁸⁴ An example of a national initiative aimed at implementing the principles of the DRP is the Italian draft law on the principles of protection and development of peasant agriculture.⁸⁵

3. Food democracy

Tim Lang, the author of the concept of food democracy, postulates the decentralisation of power in food policy, which, as he claims, is no longer shaped by governments,⁸⁶ but by large food corporations, referred to as “Big Food.”⁸⁷ In line with this strand, citizens should be able to actively engage

⁸¹ Article L1 French Code rural (Code rural et de la pêche maritime), current version of Art. L1 is from 2021 (published in Journal Officiel de la République Française No. 0196 of 8/24/2021).

⁸² *Ibidem*.

⁸³ United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, General Assembly resolution 73/165, A/RES/73/165, adopted on 17 December 2018, cited further as Declaration or DRP. The initiative to draw up the Declaration was adopted by the national peasants’ union in Indonesia, Serikat Petani Indonesia (SPI), a member organization of the international movement *La Via Campesina*.

⁸⁴ B. Jeżyńska, R. Pastuszko, M. E. Szymańska, E. Nawrotek, *Kształtowanie praw człowieka...*, p. 409, and the literature cited therein in footnote 37.

⁸⁵ Il disegno di legge n. 2243 recante “norme per la tutela e la valorizzazione dell’agricoltura contadina,” for more see G. Strambi, *L’agricoltura contadina fra istanze locali e globali*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2021, vol. 29, no. 2, pp. 461–476.

⁸⁶ T. Lang, *Food policy for the 21st...*, p. 217.

⁸⁷ N. D. Hamilton, *Essay, food democracy...*, p. 25 et seq. The author uses the term “Big Food” to describe companies and institutions dominant in the agri-food sector.

in determining a more local and human-oriented food system⁸⁸ “based on values other than mere economic efficiency,”⁸⁹ such as public good, ecology and public health.⁹⁰

At the core of the definition of food democracy is the assumption that citizens can govern, rebuild and improve the existing food system.⁹¹ Food democracy differs from food security because, beyond the very idea of food security, it emphasises decency and social justice in wages, working conditions and internal justice in the food system.⁹² It expresses citizens’ desire for access to information, choice, local action and personal involvement, which reflect strong democratic tendencies and a growing awareness that joint action can help shape a sustainable food future.⁹³ The active involvement of all citizens in shaping the food system through food democracy should be both a possibility and a necessity.⁹⁴

Promoting food diversity, local markets, farms and food processors is one of the conditions for food democracy.⁹⁵ Local markets and farmers’ markets, community-supported agriculture, food policy councils, cooperatives, urban farming projects and farm-to-school programmes, as well as other initiatives within LFS and SSCs are the means by which food democracy is realised.⁹⁶

Food democracy rejects processed and cheap food because the real cost of cheap food is being withdrawn from the market and passed on to society in the form of the effects of inadequate diets, obesity, environmental damage and underpaid farm workers. The cheap food that citizens supposedly should want hides the true costs of agriculture and production.⁹⁷ In this food model, citizens pay more for food, but higher prices reflect the real cost of food currently borne by society.⁹⁸

⁸⁸ N. Hassanein, *Practising food democracy...*, p. 83; S. Booth, J. Coveney, *Food Democracy...*, pp. 13–14.

⁸⁹ N.D. Hamilton, *Food democracy II...*, p. 41.

⁹⁰ T. Lang, M. Heasman, *Food wars: The global battle for mouths, minds and markets*, London – Sterling, VA 2004, p. 279.

⁹¹ S. Booth, J. Coveney, *Food Democracy...*, pp. 13–14.

⁹² T. Lang, *Food security or food democracy?*, „Pesticides News” 2005, No. 78, pp. 12–16; S. Booth, J. Coveney, *Food Democracy...*, p. 14.

⁹³ N.D. Hamilton, *Essay, food democracy...*, p. 13.

⁹⁴ N. Hassanein, *Practising food democracy...*, p. 83.

⁹⁵ N.D. Hamilton, *Food democracy II...*, p. 41.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 27; S. Booth, J. Coveney, *Food Democracy...*, pp. 14–15.

⁹⁷ L. Petetin, *Food Democracy in Food Systems*, in: P. Thompson, D. Kaplan (eds.), *Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics*, Dordrecht 2016, p. 1126.

⁹⁸ N.D. Hamilton, *Food democracy II...*, p. 30.

An important dimension of food democracy is that individuals have knowledge about food and the food system as well as the possibility to choose an alternative product. Thus, it is crucial to provide consumers with accurate information on the label of the product. Large food corporations oppose the idea of giving too accurate data about how a product was made or its origin, fearing that it may discourage consumers from buying certain products. For example, the information on the label of an animal product that antibiotics or growth hormones have been used in breeding is not a factor that increases the attractiveness of the product.⁹⁹

The actions of food corporations restricting consumers' access to information and choice of alternative products are anti-democratic.¹⁰⁰ The "Big Food" approach is to treat food and its ingredients as interchangeable goods, and therefore it rejects the identification of the product with the place of origin and does not promote local production.¹⁰¹ The provision of additional information about the product, including its origin, which goes beyond the mandatory minimum, is currently subject to legal rigour.¹⁰² As L. Petetin points out, it may therefore be almost impossible to support local production if the possibility of providing consumers with information about the local origin of a product is legally restricted.¹⁰³

Tim Lang emphasizes that control over the way food is produced, sold, processed and consumed should be shared among citizens, the state and economic actors.¹⁰⁴ This means that these three groups of actors are understood as equally important in the process of transforming the food system. Citizens can exercise control, for example by making individual choices about food and where to buy it.¹⁰⁵ By purchasing local produce, they can enhance and impact local food production, diversify their sources of supply and reduce food miles, thus helping to minimise the environmental footprint of current food systems.

In turn, state units at the local level and local governments are the main actors in various food policy initiatives aimed at sustainable develop-

⁹⁹ N.D. Hamilton, *Essay, food democracy...*, p. 18.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 19, 22.

¹⁰¹ N.D. Hamilton, *Food democracy II...*, p. 35.

¹⁰² See more: L. Russo, *Communication of the origin of food products: legal aspects*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2021, no. 2, pp. 405–422.

¹⁰³ L. Petetin, *Food Democracy...*, p. 1122.

¹⁰⁴ T. Lang, D. Barling, M. Caraher, *Food policy: Integrating health, environment and society*, Oxford 2009, p. 67.

¹⁰⁵ N.D. Hamilton, *Food democracy II...*, p. 29; S. Booth, J. Convey, *Food Democracy...*, p. 39.

ment.¹⁰⁶ In proactive partnerships with economic actors and citizens, they act as mediators and educators.¹⁰⁷ Therefore, to stimulate the transformation of local food systems, food democracy must rely on a supportive state facilitating interaction between all stakeholder groups involved.¹⁰⁸

Conclusions

In food sovereignty and food democracy, the SSCs and LFS play a key role in building sustainable food systems that ensure food self-sufficiency and sovereignty over food supply for nations, social ties and strong communities, along with care for the environment. To achieve these goals, a return to local food systems based on smallholder farmers with environmentally friendly production methods, relying on local, place-specific knowledge and creating direct market links with consumers through forms of SSCs is essential.

LFS and SSCs implement food sovereignty understood in a broader sense than food security in terms of FAO or Regulation (EU) 2021/2115. The EU regulation focuses on the provision of safe and nutritious food, ignoring, like the FAO, the question of where food comes from and how it is produced. Food sovereignty precludes the concept of ensuring food availability at the expense of local farmers and communities. It assumes the protection of domestic agricultural production and small farmers along with the food self-sufficiency of nations by restoring their access to resources (land, water, seeds) and control over shaping and defining their own agri-food systems. In addition, it secures a better realisation of everyone's right to adequate food, by preserving the production of local food, typical of the area and "culturally appropriate."

SSCs and LFS play a key role in realising food democracy by ensuring the participation of consumers and farmers in creating fairer and more sustainable food systems, offering consumers a choice of products alternative to industrial ones, and information on food and its origin. Food information and alternative choice are a form of influence on the large food industry.

¹⁰⁶ J. Baldy, S. Kruse, *Food security or from the Top Down? State-Driven Participation Processes for Local Food System Transformations towards Sustainability*, "Politics and Governance" 2019, vol. 7, no. 4, pp. 68–69.

¹⁰⁷ W. Mendes, *Implementing social and environmental policies in cities: The case of food policy in Vancouver, Canada*, "International Journal of Urban and Regional Research" 2008, vol. 32, no. 4, p. 947.

¹⁰⁸ J. Baldy, S. Kruse, *Food security...*, pp. 73–75.

The concepts of alternative food chains should not be neglected, as they reflect the needs of local communities, consumers and farmers, and not international organisations or transnational food corporations determining so-called food regimes according to their interests.¹⁰⁹ They should be taken into account in the process of determining the legal model of food systems, which seems all the more justified as the right to adequate food is not effectively implemented in the global dimension, and humanity, despite the progress of civilization, is increasingly experiencing a food crisis.¹¹⁰

BIBLIOGRAPHY

- Alabrese M. (2018), *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Torino.
- Alabrese M. (2018), *The shape of food security under the multilateral trading legal system*, in: R. Budzinowski (ed.), *XV World Congress of Agricultural Law: Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań.
- Altieri M.A. (2009), *Agroecology, small farms, and food sovereignty*, "Monthly Review" vol. 61, no. 3.
- Baldy J., Kruse S. (2019), *Food Democracy from the Top Down? State-Driven Participation Processes for Local Food System Transformations towards Sustainability*, "Politics and Governance" vol. 7, no. 4.
- Beauregard S. (2009), *Food policy for people: incorporating food sovereignty principles into state governance. Case studies of Venezuela, Mali, Ecuador, and Bolivia*, Los Angeles, <http://www.oxy.edu/sites/default/files/assets/UEP/Comps/2009/Beauregard%20Food%20Policy%20for%20People.Pdf> [accessed on 16.03.2023].
- Booth S., Coveney J. (2015), *Food Democracy. From consumer to food citizen*, Singapore.
- Borsellino V., Schimmenti E., El Bilali H. (2020), *Agri-Food Markets towards Sustainable Patterns*, "Sustainability" no. 12.
- Braaten D., Coit M. (2010), *Legal issues in local food systems*, "Drake Journal of Agricultural Law" vol. 15, no. 1.
- Budzinowski R. (2018), *Prawo rolne między globalizacją a lokalnością (kilka refleksji)*, in: D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (eds.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, Warszawa.

¹⁰⁹ P. McMichael describes "food regimes" as "stable periodic arrangements in the production and circulation of food on a world scale, associated with various forms of hegemony in the world economy: British, American, and corporate/neoliberal." P. McMichael, *A food regime analysis of the world food crisis*, "Agriculture and Human Values" 2009, vol. 26, no. 281, p. 1.

¹¹⁰ T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo...*, pp. 3–4. According to the data of the UN report from 2022, the world is moving away from the goal of ending hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms by 2030, as the number of people affected by hunger worldwide increased to 828 million in 2021, which is an increase of about 46 million from 2020. UN Report: Global hunger numbers rose to as many as 828 million in 2021, 2022.

- Budzinowski R. (2018), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Canfora I. (2012), *Dalla terra al territorio: il ruolo dell'agricoltore nella filiera corta*, in: F. Giarè, S. Giuca (eds.), *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, Roma.
- Canfora I. (2018), *La valorizzazione dei prodotti di qualità sul mercato globale: i produttori agricoli di fronte alle sfide della politica commerciale*, in: R. Budzinowski (ed.), *XV World Congress of Agricultural Law: Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań.
- Chappell M.J., LaValle L.A. (2011), *Food security and biodiversity: can we have both? An agroecological analysis*, "Agricultural Human Values" vol. 28, no. 1.
- Clapp J. (2014), *Financialization, distance and global food politics*, "Journal of Peasant Studies" vol. 41, no. 5.
- Corrado A., *Sovranità alimentare: la proposta alternativa della Via Campesina*, "Agri-regionieuropa" 2010, a. 6, no. 22, <https://agriregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/22/sovranita-alimentare-la-proposta-alternativa-della-campesina> [accessed on 15.02.2023].
- Costato L. (2021), *Agricoltura e prodotti agroalimentari nel TFEU*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano.
- Costato L. (2021), *Il diritto al cibo nella prospettiva globale e nei trattati europei*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano.
- Desmarais A., Claeys P., Trauger A. (eds.) (2017), *Public policies for food sovereignty: Social movements and the state*, London – New York.
- Desmarais A.A. (2008), *The power of peasants: reflections on the meanings of La Via Campesina*, "Journal of Rural Studies" vol. 24, no. 2.
- Devereux S. (2001), *Sen's Entitlement Approach: Critiques and Counter critiques*, "Oxford Development Studies" vol. 29, no. 3.
- Donkers H. (2014), *Sustainable Food Security. A Paradigm for Local and Regional Food Systems*, "International Journal of Humanities and Social Science" vol. 12, no. 4.
- Donkers H. (2015), *Local Food for Global Future Classification, governance and knowledge for sustainable food security*, Berlin.
- Edelman M. (2014), *Food sovereignty: forgotten genealogies and future regulatory challenges*, "The Journal of Peasant Studies" vol. 41, no. 6.
- Gołębiewski J. (2019), *Systemy żywnościowe w warunkach gospodarki cyrkularnej*, Warszawa.
- Goodman D., Watts M.J. (1997), *Globalising food: Agrarian questions and global restructuring*, London – New York.
- Hamilton N.D. (2004), *Essay, food democracy and the future of American values*, "Drake Journal of Agricultural Law" no. 9.
- Hamilton N.D. (2005), *Food democracy II: Revolution or restoration*, "Journal of Food Law and Policy" no. 1.
- Hassanein N. (2008), *Locating food democracy: Theoretical and practical ingredients*, "Journal of Hunger and Environmental Nutrition" no. 3.
- Hess D.J. (2008), *Localism and the environment*, "Sociology Compass" vol. 2, no. 2.

- Holt-Giménez E. (2002), *Measuring farmers' agroecological resistance after Hurricane Mitch in Nicaragua: a case study in participatory, sustainable land management impact monitoring*, "Agriculture, Ecosystems & Environment" vol. 93.
- Holt-Giménez E., Altieri M.A. (2013), *Agroecology, Food Sovereignty, and the New Green Revolution*, "Agroecology and Sustainable Food Systems" vol. 37, no. 1.
- Holt-Giménez E., Shattuck A. (2011), *Food crises, food regime, and food movements: Rumbblings of reform or tides of transformation?*, "The Journal of Peasant Studies" vol. 38, no. 1.
- Jannarelli A. (2011), *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari.
- Jeżyńska B., Pastuszko R., Szymańska M. E., Nawrotek E. (2021), *Kształtowanie praw człowieka w prawie rolnym normami soft law*, in: A. Niewiadomski, P. Litwiniuk, K. Marciniuk (eds.), *Z zagadnień systemu prawa: Księga pamiątkowa prof. Czechowskiego*, Warszawa.
- Korzycka M. (2017), *Koncepcje prawa do odpowiedniej żywności*, in: M. Korzycka, M. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Kraciuk J. (2013), *Suwerenność żywnościowa a procesy globalizacji w rolnictwie*, "Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis, Oeconomica" no. 299(70).
- Lang T. (1999), *Food policy for the 21st century*, in: M. Blanket et al. (eds.), *For hunger-proof cities: Sustainable urban food systems*, Ottawa.
- Lang T. (2005), *Food security or food democracy?*, „Pesticides News” No. 78.
- Lang T. (2020), *Feeding Britain: Our Food Problems and How to Fix Them*, London – Sterling, VA.
- Lang T., Barling D., Caraher M. (2009), *Food policy: Integrating health, environment and society*, Oxford.
- Lang T., Heasman M. (2004), *Food wars: The global battle for mouths, minds and markets*, London.
- Leśkiewicz K. (2012), *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 1.
- Leśkiewicz K. (2020), *Prawo żywnościowe*, Warszawa.
- Leventon J., Laudan J. (2017), *Local food sovereignty for global food security? Highlighting interplay challenges*, "Geoforum" vol. 85.
- Marciniuk K. (2018), *Agricultural law and the challenges of regionalization and globalization – selected aspects*, in: R. Budzinowski (ed.), *XV World Congress of Agricultural Law: Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań.
- Martinez S. et al. (2010), *Local Food Systems: Concepts, Impacts, and Issues*, "Economic Research Report" no. 97.
- Matysik-Pejas R. et al. (2017), *Lokalne systemy żywnościowe i ich znaczenie dla obszarów wiejskich*, "Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" vol. 19, no. 5.
- McMichael P. (2005), *Global development and the corporate food regime*, in: F.H. Buttel, P. McMichael (eds.), *New directions in the sociology of global development*, Bingley.
- McMichael P. (2009), *A food regime analysis of the world food crisis*, "Agriculture and Human Values" vol. 26, no. 281.

- McMichael P. (2014), *Historicizing food sovereignty*, "Journal of Peasant Studies" no. 41(6).
- Mendes W. (2008), *Implementing social and environmental policies in cities: The case of food policy in Vancouver, Canada*, "International Journal of Urban and Regional Research" vol. 32, no. 4.
- Mooney P. H., Hunt S. (2009), *Food Security: The Elaboration of Contested Claims to a Consensus Frame*, "Rural Sociology" vol. 74, no. 4.
- Mousseau F. (2005), *Food Aid or Food Sovereignty: Ending World Hunger in Our Time*, Oakland.
- Muñoz J. P. (2010), *Constituyente, Gobierno de transición y Soberanía Alimentaria en Ecuador*, in: J. Gascón, X. Montagut (eds.), *Cambio de rumbo en forest políticas agrarias latinoamericanas? Estado movimientos sociales campesinos y Soberanía Alimentaria*, Barcelona.
- Petetin L. (2016), *Food Democracy in Food Systems*, in: P. Thompson, D. Kaplan (eds.), *Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics*, Dordrecht.
- Petetin L. (2020), *The COVID-19 Crisis: An Opportunity to Integrate Food Democracy into Post-Pandemic Food Systems*, "European Journal of Risk Regulation" vol. 11, no. 2.
- Popardowski P. (2021), *Prawo człowieka do żywności (right to food) i jego oddziaływanie w obszarze prawa rolnego*, in: A. Niewiadomski, P. Litwiniuk, K. Marciniuk (eds.), *Z zagadnień systemu prawa: Księga pamiątkowa prof. Czechowskiego*, Warszawa.
- Robbins M. J. (2015), *Exploring the 'localisation' dimension of food sovereignty*, "Third World Quarterly" vol. 36, no. 3.
- Russo L. (2021), *Communication of the origin of food products: legal aspects*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.
- Santini F., Gomez y Paloma S. (eds.) (2013), *Short food supply chains and local food systems in the EU. A state of play of their socio-economic characteristics*, Luxembourg.
- Schanbacher W. D. (2010), *The politics of food: The global conflict between food security and food sovereignty*, New York.
- Schutter O. de (2010), *Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food*, Human Rights Council 16th Session. United Nations General Assembly, United Nations, New York.
- Sirsi E. (2014), *Regole e implicazioni giuridiche della produzione e del consumo del cibo locale*, in: P. Nappi, G. Sgarbanti, et al. (eds.), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 3, Napoli.
- Srogosz T. (2020), *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa.
- Strambi G. (2021), *L'agricoltura contadina fra istanze locali e globali*, "Przegląd Prawa Rolnego" vol. 29, no. 2.
- Tilzey M. (2018), *Political Ecology, Food Regimes, and Food Sovereignty, Crisis, Resistance, and Resilience*, Coventry.
- Van der Ploeg J. D. (2008), *The new peasantries. Struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization*, London.
- Wills J. (2017), *Food Security vs. Food Sovereignty: The Right to Food and Global Hunger in: Contesting World Order? Socioeconomic Rights and Global Justice Movements*, Cambridge.
- Wojciechowski P. (2017), *Prywatne prawo żywnościowe*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa.

THE ROLE OF SHORT SUPPLY CHAINS AND LOCAL FOOD SYSTEMS IN THE CONCEPT OF FOOD SOVEREIGNTY AND FOOD DEMOCRACY

Summary

The article discusses the role that short supply chains (SSCs) and local food systems (LFS) play in the implementation of food sovereignty and food democracy. The question asked is whether it is justified to seek alternatives to global and industrial food systems, bearing in mind, on the one hand, their negative effects and, on the other hand, food challenges as well as the objectives and assumptions of the EU policy expressed in the “Farm to Fork” strategy. The conducted analysis has shown that SSCs and LFS play a key role in food sovereignty and food democracy, as they contribute to building sustainable and equitable food systems that provide nations with control over the way they produce, and control of the food self-sufficiency and sovereignty over food supply, social bonds, choice of alternatives to industrial products, as well as information on food and its origin.

Keywords: food sovereignty, food democracy, local food systems, alternative food systems

IL RUOLO DELLE FILIERE CORTE E DEI SISTEMI AGROALIMENTARI LOCALI NELLA CONCEZIONE DI SOVRANITÀ ALIMENTARE E DEMOCRAZIA ALIMENTARE

Riassunto

L'articolo si propone di determinare il ruolo delle filiere corte e dei sistemi alimentari locali nel processo di realizzare la concezione di sovranità alimentare e democrazia alimentare. È stato valutato se sia giustificato cercare un'alternativa ai sistemi alimentari globali e industriali, tenendo conto, da un lato, dei loro effetti negativi e, dall'altro, delle sfide alimentari, nonché degli obiettivi e dei presupposti che sono alla base della politica dell'UE espressa nella strategia “dal produttore al consumatore”. L'analisi ha mostrato che sia le filiere corte sia i sistemi alimentari locali svolgono un ruolo chiave per la sovranità alimentare e la democrazia alimentare: essi contribuiscono a far emergere sistemi alimentari sostenibili ed equi in grado di garantire alle nazioni il controllo sul modo di produzione, l'autosufficienza alimentare e la sovranità dell'approvvigionamento alimentare, nonché i legami sociali, la possibilità di scegliere prodotti alternativi rispetto a quelli industriali e le indicazioni riguardo agli alimenti e la loro origine.

Parole chiave: sovranità alimentare, democrazia alimentare, sistemi alimentari locali, sistemi alternativi alimentari

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI*

ORCID: 0000-0001-7391-7205

Z prawnej problematyki pojęcia wprowadzenia do obrotu żywności

Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań jest pojęcie wprowadzenia do obrotu żywności. Polski ustawodawca, definiując „wprowadzenie do obrotu” żywności, odesłał do pojęcia „wprowadzenie na rynek”, określonego w prawie unijnym¹. Sformułowania te w odniesieniu do żywności stanowią zatem synonimy.

Podjęcie tego tematu uzasadniają różne względy, w tym gospodarcze, społeczne i teoretyczne. Jak wskazuje Komisja Europejska, wprowadzenie do obrotu jest momentem decydującym o zastosowaniu unijnego prawodawstwa, ponieważ to w chwili udostępnienia na rynku wszystkie produkty, zarówno te wytworzone w Unii, jak i importowane z państw trzecich, muszą być zgodne z regulacjami obowiązującymi w chwili wprowadzenia ich do obrotu². Jest to o tyle istotne dla podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze, że wiele wymogów i obowiązków nałożonych przez prawodawcę musi być spełnionych właśnie w tym momencie, co ma

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Art. 3 ust. 3 pkt 52) ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. Nr 136, poz. 914 ze zm., dalej: u.b.ż.ż.) w zw. z art. 3 pkt 8 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 31, s. 1 ze zm., dalej: rozporządzenie nr 178/2002).

² Zawiadomienie Komisji Niebieski przewodnik – wdrażanie unijnych przepisów dotyczących produktów 2016 (Dz. Urz. UE C 272, s. 20, dalej: Niebieski przewodnik).

wpływ na strategię prowadzenia działalności gospodarczej³. Produkty po wprowadzeniu do obrotu mogą być bowiem udostępniane w całym łańcuchu dostawy bez dodatkowych uwag, nawet w przypadku zmian w stosownych przepisach prawa lub odpowiednich normach, o ile przepisy nie stanowią inaczej⁴.

Odpowiednie określenie momentu, w którym żywność ma spełniać wymogi prawne, jest niezwykle istotne dla realizacji podstawowego celu prawa żywnościowego, jakim jest ochrona zdrowia i życia ludzi. Znajduje to potwierdzenie w jednym z wymogów prawa żywnościowego, zgodnie z którym żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może być wprowadzany na rynek⁵. Pomiędzy wprowadzeniem żywności do obrotu a zapewnieniem jej bezpieczeństwa istnieje zatem swoista zależność. Wprowadzenie żywności na rynek wiąże się z koniecznością spełnienia wymogów, jakie stawia prawo żywnościowe, a najważniejszym i podstawowym z nich jest jej bezpieczeństwo⁶. Natomiast wytwarzanie środków spożywczych na własny użytek nie podlega regulacjom prawnożywnościowym, choć może wymagać stosowania przepisów innych dziedzin i gałęzi prawa, np. prawa ochrony środowiska.

Jeśli chodzi o względy teoretyczne, to trzeba podkreślić, że wprowadzenie na rynek bezpiecznej żywności łączy się z podstawowymi kategoriami pojęciowymi, takimi jak: żywność, bezpieczeństwo żywności, bezpieczeństwo żywnościowe.

Celem rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy pojęcie wprowadzenia do obrotu uwzględnia swoistość środków spożywczych, konieczność szczególnej ochrony konsumenta żywności oraz wyzwania i wymogi współczesności związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego m.in. przez stosowanie nowych technologii i innowacyjnych metod produkcji żywności, spożywanie dotychczas nieznanymi środkami spożywczych oraz ograniczenie marnotrawienia żywności.

³ C. Simpson, *Issues Concerning the Definition of 'Placing on the Market' under Regulation (EC) No 178/2002*, „European Food and Feed Law Review” 2020, nr 6, s. 540.

⁴ Niebieski przewodnik, s. 20.

⁵ Zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002.

⁶ Art. 3 ust. 3 pkt 5 u.b.ż.ż. Chodzi o ogół warunków, które muszą być spełniane, i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka. Dotyczą one w szczególności: stosowanych substancji dodatkowych i aromatów, poziomów substancji zanieczyszczających, pozostałości pestycydów, warunków napromieniania żywności oraz cech organoleptycznych.

1. Wprowadzenie do obrotu i udostępnienie na rynku produktów przemysłowych

W rozumieniu unijnego prawodawstwa dotyczącego produktów przemysłowych, z wyłączeniem żywności⁷, „wprowadzenie do obrotu” oznacza udostępnienie produktu na rynku wspólnotowym po raz pierwszy⁸. Od tego pojęcia należy odróżnić „udostępnienie produktu na rynku”, które oznacza każde dostarczenie produktu w celu jego dystrybucji, konsumpcji lub używania na rynku wspólnotowym w ramach działalności handlowej, odpłatnie lub nieodpłatnie⁹.

Wprowadzenie do obrotu produktu przemysłowego jest zarezerwowane wyłącznie dla producenta lub importera – są to jedyne podmioty gospodarcze, które wprowadzają produkty do obrotu¹⁰. Kiedy producent lub importer po raz pierwszy dostarcza produkt przemysłowy do dystrybutora lub użytkownika, takie działanie zawsze jest nazywane w kontekście prawnym wprowadzeniem do obrotu, natomiast wszelkie późniejsze operacje, np. pomiędzy dystrybutorami lub między dystrybutorem a użytkownikiem, są określane jako udostępnianie¹¹.

Trzeba zaznaczyć, że jeśli chodzi o udostępnianie, to koncepcja wprowadzenia na rynek odnosi się do każdego egzemplarza produktu, a nie typu produktu czy tego, czy został wyprodukowany jako pojedynczy egzemplarz, czy w ramach serii¹². W konsekwencji nawet jeśli model lub typ produktu został dostarczony przed wejściem w życie nowych obowiązkowych wymagań, poszczególne egzemplarze tego samego modelu lub typu, które są wprowadzane na rynek po wprowadzeniu nowych wymagań, muszą być z nimi zgodne¹³.

Jak wskazuje Komisja, wprowadzenie produktu do obrotu wymaga złożenia oferty zawarcia lub umowy (pisemnej lub ustnej) pomiędzy dwoma lub kilkoma osobami prawnymi lub fizycznymi w zakresie odpłatnego lub bezpłatnego przeniesienia tytułu własności, posiadania lub innego prawa

⁷ C. Simpson, *Issues Concerning the Definition...*, s. 540. Zob. decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 768/2008/WE z 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylająca decyzję Rady 93/465/EWG (Dz. Urz. UE L 282, s. 82 i n. ze zm., dalej: decyzja nr 768/2008/WE) oraz Niebieski przewodnik, s. 13.

⁸ Art. R1 pkt 1 załącznika I do decyzji nr 768/2008/WE.

⁹ Art. R1 pkt 2 załącznika I do decyzji nr 768/2008/WE.

¹⁰ Niebieski przewodnik, s. 18.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

własności związanego z danym produktem po zakończeniu etapu produkcji¹⁴. Nie wymaga fizycznego przekazania produktu.

2. Wprowadzenie do obrotu żywności

Wprowadzenie do obrotu żywności oznacza 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. Definicja ta jest niezwykle szeroka i obejmuje już samo posiadanie w celu przeniesienia produktu do odbiorcy końcowego, a nawet pośrednika handlowego¹⁵. Nie zawiera ograniczeń podmiotowych, a za wprowadzającego na rynek uznaje się podmiot będący w ramach łańcucha dystrybucji lub poza nim, może to być zatem producent żywności, a także podmiot stanowiący kolejne ogniwo łańcucha dystrybucji¹⁶. Jak wskazał WSA w Warszawie, właściwe rozumienie pojęcia „wprowadzenie do obrotu” to nie tylko pierwsza czynność producenta żywności, lecz również oferowanie jej do sprzedaży, w tym posiadanie żywności oraz dysponowanie żywnością¹⁷.

Zakres pojęcia „wprowadzenie na rynek” w odniesieniu do środków spożywczych jest znacznie szerszy niż w przypadku innego rodzaju produktów. Definicja wprowadzenia na rynek zawiera wszystkie rodzaje sprzedaży i dostaw żywności, włączając jednorazową sprzedaż, jednorazowe dostawy, jednorazowe dostawy wolne od opłat oraz posiadanie żywności w celu sprzedaży¹⁸. Zakres ten nie obejmuje jednak produkcji podstawowej na własny użytek lub do domowego przygotowania, obróbki lub przechowywania do własnego spożycia¹⁹.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ A. Balicki, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 309 i n.

¹⁶ Ibidem, s. 311.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2010 r., sygn. akt VI SA/Wa 1610/10, Legalis nr 372610.

¹⁸ Wnioski Stałego Komitetu ds. Łańcucha Żywnościowego i Zdrowia Zwierząt – Wskazówki do interpretowania przepisów art. 11, 12, 14, 17, 18, 19 oraz 20 rozporządzenia nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, <https://www.gov.pl/web/gis/przewodnik-do-interpretowania-przepisow-rozporzadzenia-nr-1782002-parlamentu-europejskiego-i-rady> [dostęp: 4.05.2023], s. 9.

¹⁹ Art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 178/2002.

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy doszło do wprowadzenia żywności do obrotu, konieczna jest ocena charakteru pierwszej czynności producenta rozumianej jako wprowadzenie do obrotu²⁰. Produkt może być traktowany jako wprowadzony na rynek dopiero wówczas, gdy opuścił proces produkcji prowadzony przez producenta i wszedł do procesu handlowego, w którym jest oferowany odbiorcom w celu użycia lub konsumpcji²¹.

W świetle tej definicji za wprowadzenie na rynek nie można uważać daty pierwszej sprzedaży. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi samo wprowadzenie do obrotu w rozumieniu art. 3 ust. 3 pkt 52 u.b.ż.ż. to nie tylko wąsko rozumiane wprowadzenie do sprzedaży konkretnych suplementów diety poprzez rynek detaliczny bądź hurtowy²². Już podjęcie przez producenta decyzji o produkcji żywności, spełnienie pozostałych ustawowych warunków do rozpoczęcia produkcji i posiadanie nawet pierwszej partii produktu, nawet jeśli nie pojawił się on w sprzedaży, oznacza wprowadzenie do obrotu²³.

3. Wprowadzenie do obrotu szczególnych kategorii żywności na przykładzie nowej żywności

Wprowadzenie na rynek unijny niektórych rodzajów żywności, szczególnie w przypadku braku historii jej bezpiecznego stosowania, wymaga uzyskania przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze administracyjnych zezwoleń lub powiadamiania określonych organów administracyjnych²⁴. Można wskazać np. na zezwolenia Komisji na wprowadzenie do obrotu nowej żywności i żywności genetycznie zmodyfikowanej oraz na wymóg powiadamiania Głównego Inspektora Sanitarnego²⁵ o wprowadzeniu po raz pierwszy do obrotu żywności dla określonych grup konsumentów w przypadkach wskazanych przez prawodawcę oraz w każdym przypadku wprowadzenia po raz pierwszy do obrotu suplementów diety i niektórych ściśle określonych środków spożywczych wzbogacanych witaminami lub składnikami mineralnymi²⁶.

²⁰ A. Balicki, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 311.

²¹ Wyrok Trybunału z 9 lutego 2006 r. w sprawie C-127/04 – Declan O’Byrne przeciwko Sanofi Pasteur MSD Ltd i Sanofi Pasteur SA, ECLI:EU:C:2006:93.

²² Wyrok WSA w Łodzi z 20 września 2007 r., sygn. akt III SA/Łd 376/07, Legalis nr 2198765.

²³ Ibidem.

²⁴ M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2017, s. 62.

²⁵ Art. 29 i n. u.b.ż.ż.

²⁶ M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe*, s. 62.

Dalsze rozważania zostaną poświęcone nowej żywności, stanowiącej przykład środków spożywczych wymagających uzyskania stosownego zezwolenia na wprowadzenie na rynek unijny. W odniesieniu do tego rodzaju produktów, nieposiadających historii bezpiecznego stosowania w UE, prawodawca unijny nie przewiduje szczegółowych wymogów materialnych, od spełnienia których uzależnia możliwość wprowadzenia ich na rynek unijny. W rzeczywistości dotyczą one każdego rodzaju środków spożywczych i wynikają z innych aktów prawnych regulujących wprowadzenie żywności do obrotu, które mają charakter bardziej ogólny i horyzontalny. Żywność wprowadzana na rynek nie może być niebezpieczna.

W odniesieniu do nowej żywności utworzono system przedrynkowej kontroli bezpieczeństwa produktu. Ma on charakter prewencyjny²⁷. Mimo że w prawie żywnościowym funkcjonuje ogólna zasada, zgodnie z którą wszystko, co nie jest zabronione prawem, jest dozwolone, legislator coraz częściej stosuje zasadę zakazu. Zgodnie z nią do wprowadzenia określonej żywności konieczne jest uzyskanie zezwolenia, bez którego dystrybucja tych środków spożywczych jest niedozwolona²⁸. Zasada ta znalazła zastosowanie także w odniesieniu do nowej żywności, która nie może być wprowadzana na rynek unijny wyłącznie na własną odpowiedzialność dystrybutora²⁹, ale której bezpieczeństwo musi być sprawdzone.

Przedrynkowa ocena nieszkodliwości³⁰ nowej żywności uzasadniona jest koniecznością analizy, a przede wszystkim oceny ryzyka. Z nim bowiem wiąże się wprowadzanie do procesu produkcji różnych osiągnięć nauki w postaci innowacji³¹. Ryzykiem określa się pewnego rodzaju wypadkową³² niebezpieczeństwa zaistnienia negatywnych skutków dla zdrowia oraz do-

²⁷ M. Kraus, *Novel Food: Risikominimierung neuartiger Lebensmittel durch Zulassungsrestriktionen?*, Bayreuth 2001, s. 41.

²⁸ R. Büscher, *Was sind „Novel Food“? Zum Anwendungsbereich der „Novel Food“-Verordnung*, w: R. Streinz (red.), *Novel Food*, Bayreuth 1995, s. 21; T.M. Spranger, *WTO-rechtliche Probleme der Genehmigungspflicht für neuartige Lebensmittel im Hinblick auf das SPS-Übereinkommen*, „ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 2000, nr 1, s. 111.

²⁹ R. Streinz, *Anwendbarkeit der Novel Food-Verordnung und Definition von Novel Food*, „ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 1998, nr 1, s. 2.

³⁰ Oceniana jest nieszkodliwość produktu, ponieważ sprawdzeniu podlegają jedynie wymogi określone w regulacjach dotyczących nowej żywności. Tam natomiast mowa jest o braku zagrożenia dla konsumenta, a nie o nienadawaniu się do spożycia przez ludzi.

³¹ I. Lipińska, *Ryzyko innowacyjne w produkcji żywności – aspekty prawne i ekonomiczne*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, t. XVII, z. 1, s. 130.

³² M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe*, s. 65.

tkliwość takich skutków w następstwie zagrożenia³³. Porównanie polskiego tłumaczenia rozporządzenia nr 178/2002 z wersją angielską³⁴ lub niemiecką³⁵ nakazuje jednak rozumieć wykorzystane w tej definicji sformułowanie „niebezpieczeństwo” jako funkcję prawdopodobieństwa, a nie stan zagrożenia³⁶. Jak twierdzi Paweł Wojciechowski, ryzyko oznacza więc prawdopodobieństwo wystąpienia określonych negatywnych skutków dla zdrowia w wyniku zagrożenia oraz prawdopodobieństwo wystąpienia określonego rodzaju tych skutków³⁷. Zagrożeniem jest zaś czynnik biologiczny, chemiczny lub fizyczny w żywności lub paszy bądź stan żywności lub paszy, mogący powodować negatywne konsekwencje dla zdrowia³⁸.

Co do kwestii obecności tych czynników w nowej, niespożywanej i nieznannej w UE żywności, a dalej – konsekwencji jej spożycia, brak jest pewności. Rodzi to konieczność przeprowadzenia analizy ryzyka składającej się z trzech etapów: oceny, zarządzania i informowania o ryzyku³⁹. Ocena ryzyka, która musi być wsparta naukowo, dzieli się na cztery etapy: identyfikacja zagrożenia, charakterystyka niebezpieczeństwa, ocena ekspozycji i charakterystyka ryzyka⁴⁰. Zarządzanie ryzykiem polega na zbadaniu i rozważeniu alternatywnych sposobów postępowania w porozumieniu z zainteresowanymi stronami, biorąc pod uwagę ocenę ryzyka i inne prawnie uzasadnione czynniki, oraz w razie potrzeby na wybraniu stosownych sposobów zapobiegania ryzyku i kontroli⁴¹. Natomiast informowanie o ryzyku oznacza interaktywną wymianę informacji i opinii podczas analizy ryzyka, dotyczących zagrożeń i ryzyka, czynników związanych z ryzykiem i postrzeganiem ryzyka, między oceniającymi ryzyko, zarządzającymi ryzykiem, konsumentami, przedsiębiorstwami żywnościowymi i paszowymi, środowiskiem naukowym i innymi zainteresowanymi stronami, z uwzględ-

³³ Art. 3 pkt 9 rozporządzenia nr 178/2002.

³⁴ Ang. *function of the probability*.

³⁵ Niem. *eine Funktion der Wahrscheinlichkeit*.

³⁶ P. Wojciechowski, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 150.

³⁷ Ibidem, s. 150. P. Wojciechowski twierdzi, że na stopień ryzyka wpływa prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych skutków oraz prawdopodobieństwo wystąpienia określonego rodzaju tych skutków; im większe prawdopodobieństwo wystąpienia skutków o dużej dotkliwości dla zdrowia człowieka, tym większe jest ryzyko.

³⁸ Art. 3 pkt 14 rozporządzenia nr 178/2002.

³⁹ Art. 3 pkt 10 rozporządzenia nr 178/2002.

⁴⁰ Art. 3 pkt 11 rozporządzenia nr 178/2002.

⁴¹ Art. 3 pkt 12 rozporządzenia nr 178/2002. Por. M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe*, s. 66.

nieniem wyjaśnienia wniosków z oceny ryzyka i powodów decyzji w zakresie zarządzania ryzykiem⁴².

Podmiot zamierzający wprowadzić nową żywność na rynek unijny zobowiązany jest uzyskać zezwolenie. To właśnie on dokonuje bowiem pierwszej oceny ryzyka⁴³. Na wprowadzającym spoczywa zatem obowiązek dostarczenia dowodu bezpieczeństwa żywności⁴⁴.

Trzeba podkreślić, że zezwolenie, ale także ewentualne notyfikacje muszą być uzyskane i dokonane przed wprowadzeniem danego rodzaju żywności na rynek unijny. W tym aspekcie wprowadzenie żywności na rynek nie odnosi się do każdorazowego produktu, ale do pierwszego udostępnienia żywności danego rodzaju na rynku unijnym. Wprowadzenie na rynek w tym rozumieniu dotyczy zatem pierwszego wprowadzenia danego rodzaju żywności do obrotu, a nie konkretnych środków spożywczych.

4. Wprowadzenie do obrotu z perspektywy odpowiedzialności za żywność niebezpieczną

W systemach prawa cywilnego wyróżnia się dwa reżimy odpowiedzialności za szkodę: reżim *ex delicto* i reżim *ex contractu*, przy czym w ramach drugiego reżimu wskazuje się dodatkowo odpowiedzialność na zasadach ogólnych oraz szczególną odpowiedzialność kontraktową (rękojmia, gwarancja)⁴⁵.

Nabycie przez konsumenta żywności niebezpiecznej lub nieodpowiadającej przepisom prawa żywnościowego⁴⁶ może stanowić nienależyte wykonanie zobowiązania i być podstawą odpowiedzialności zbywającego⁴⁷.

⁴² Art. 3 pkt 13 rozporządzenia nr 178/2002.

⁴³ N. Zbinden, *Die Zulassung von Novel Food nach Gemeinschaftsrecht und schweizerischem Recht*, Basel 2009, s. 11–12.

⁴⁴ E. Rehbinder, *Das Konzept des anlagen- und produktbezogenen EG-Gentechnikrechts – die Freisetzungsrichtlinie und die Novel Foods-Verordnung*, „ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht” 1999, nr 1, s. 10 i n.

⁴⁵ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny żywnościowy pierwotny i przetworzony. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 328 i przywołana tam literatura. Autor wskazuje, że klasyfikacja ta nie jest bezdyskusyjna, z jednej strony bowiem występuje reżim o jednolitym zakresie, ściśle wyznaczonym, jakim jest reżim *ex contractu*, z drugiej zaś wiele różnych rodzajów, których jedyną cechą wspólną, i to negatywną, jest to, iż nie jest to odpowiedzialność *ex contractu*.

⁴⁶ Na przykład nieodpowiadającej przepisom prawa żywnościowego w zakresie znakowania.

⁴⁷ Na podstawie art. 471 k.c. czy przepisów dotyczących gwarancji lub rękojmi.

Jednak reżim kontraktowy ograniczany jest zasadą *privity of contract*, zgodnie z którą nie ma on zastosowania w sytuacji, gdy osobą poszkodowaną nie jest strona umowy, lecz osoby trzecie⁴⁸. Mając na uwadze relatywnie niskie ceny żywności oraz ryzyko, jakie może ona stanowić, zwłaszcza dla zdrowia i życia człowieka, reżim odpowiedzialności kontraktowej nie ma większego znaczenia praktycznego.

Odpowiedzialność deliktowa na zasadach ogólnych wiąże się zaś z koniecznością wykazania winy⁴⁹ po stronie sprawcy szkody, ale w odniesieniu do żywności – ze względu na złożoność procesów technologicznych – jest to w zasadzie niemożliwe lub związane z bardzo wysokimi kosztami⁵⁰. W przypadku tych produktów trudniejsze jest zapewnienie skutecznej kontroli bezpieczeństwa, co w konsekwencji zwiększa prawdopodobieństwo zaistnienia nowych wad⁵¹. Rozwój technologii może pociągać za sobą różnego rodzaju niebezpieczeństwa i stwarza nowe, dawniej nieznanne zagrożenia⁵².

Szybki rozwój produkcji i handlu oraz związane z tym ryzyko wystąpienia zagrożenia dla życia lub zdrowia człowieka spowodowały, że tradycyjne rozwiązania prawne odnoszące się do odpowiedzialności odszkodowawczej stały się nieskuteczne⁵³. Odpowiedzią na wyzwania stawiane przez rozwój technologii i stosowanie innowacji było unormowanie szczególnego reżimu odpowiedzialności za produkt niebezpieczny, opierającego się na zasadzie ryzyka, przyczyniającego się do likwidacji asymetrii w zakresie wiedzy i informacji występującej w relacjach przedsiębiorca – konsument⁵⁴, a zatem i skuteczniejszej ochrony podmiotu słabszego ekonomicznie.

Wyraźne odwołanie w przepisach unijnego prawa żywnościowego⁵⁵ do reżimu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny stanowi sugestię, że to właśnie ten reżim odpowiedzialności powinien mieć kluczowe znaczenie w przypadku szkód spowodowanych przez

⁴⁸ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, s. 329.

⁴⁹ Ibidem, s. 330 i przywołana tam literatura. Autor wskazuje, że wysiłki orzecznictwa zmierzały do złagodzenia tych trudności. Osiągnano to przez różne formy obiektywizacji winy. Podnoszono miarę należytej staranności, tworzono koncepcję winy anonimowej, przyjmowano domniemania co do winy producenta, uznawano, że w razie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść poszkodowanego.

⁵⁰ M. Kraus, *Novel Food...*, s. 42.

⁵¹ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, s. 328–329.

⁵² E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004, s. 113.

⁵³ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, s. 329.

⁵⁴ M. Kraus, *Novel Food...*, s. 42.

⁵⁵ Art. 95 u.b.ż.ż.

żywność niebezpieczną⁵⁶. Żywność ze względu na swoją specyfikę i cechy prawa żywnościowego jest szczególnym rodzajem produktu. Kwestia odpowiedzialności za niebezpieczne środki spożywcze wykazuje zatem swoisty charakter w porównaniu do odpowiedzialności za produkt wadliwy⁵⁷. Reguły odpowiedzialności dotyczą produktu, przez który należy rozumieć rzecz ruchomą, choćby została ona połączona z inną rzeczą, oraz zwierzęta i energię elektryczną⁵⁸. Nie ma wobec tego wątpliwości, że również żywność należy do wskazanej grupy produktów⁵⁹. Produkt jest niebezpieczny, jeśli nie zapewnia bezpieczeństwa, jakiego można oczekiwać, uwzględniając normalne użycie produktu. O tym, czy produkt jest bezpieczny, decydują okoliczności z chwili wprowadzenia go do obrotu, a zwłaszcza sposób zaprezentowania go na rynku oraz podane konsumentowi informacje o jego właściwościach⁶⁰.

Oczekiwania co do poziomu bezpieczeństwa żywności zostały określone normatywnie⁶¹. Środek spożywczy jest uznawany za niebezpieczny, jeżeli jest szkodliwy dla zdrowia lub nie nadaje się do spożycia przez ludzi⁶². Oczekiwania te związane są z generalnym zakazem wprowadzenia do obrotu żywności niebezpiecznej. Ogólne zasady prawa żywnościowego wymagają też uwzględniania przy ocenie, czy dany środek spożywczy jest niebezpieczny w zwykłych warunkach korzystania z żywności przez konsumenta, wykorzystywania jej na każdym etapie produkcji, przetwarzania

⁵⁶ Tak P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, s. 352. Por. M. Syska, w: A. Szymeka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 1057. Autor zauważa, że stanowisko o primacie przepisów dotyczących odpowiedzialności za produkt niebezpieczny nad innymi reżimami odpowiedzialności nie ma uzasadnienia normatywnego, jednak ma szczególne znaczenie praktyczne w odniesieniu do produktów żywnościowych.

⁵⁷ Określonej w dyrektywie Rady nr 85/374/EWG z 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe (Dz. Urz. UE L 210, s. 29; dalej: dyrektywa nr 85/374/EWG).

⁵⁸ Zgodnie z art. 449¹ § 2 k.c. definicja ta odpowiada definicji określonej w art. 2 dyrektywy nr 85/374/EWG, która stanowi podstawę dla regulacji we wszystkich państwach członkowskich UE.

⁵⁹ J. Kuźmicka-Sulikowska, *Pojęcie produktu niebezpiecznego na gruncie przepisów kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez ten produkt*, w: J. Mazurkiewicz (red.), *Księga dla naszych kolegów. Prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka, doktora Marka Zagrosika*, Wrocław 2013, s. 250.

⁶⁰ Art. 449¹ ust. 3 zdanie 1 i 2 k.c. oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy nr 85/374/EWG.

⁶¹ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, s. 336. Autor wskazuje, że oczekiwania dotyczące poziomu bezpieczeństwa produktu mogą być kształtowane normatywnie.

⁶² Art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002.

i dystrybucji, informacji przeznaczonych dla konsumenta, w tym zapisów na etykiecie oraz innych danych zwykle dostępnych dla konsumenta, a dotyczących unikania konkretnych negatywnych skutków dla zdrowia związanych z daną żywnością lub rodzajem żywności⁶³.

Przy podejmowaniu decyzji, że środek spożywczy jest szkodliwy dla zdrowia, trzeba mieć na uwadze prawdopodobne natychmiastowe, krótkotrwałe lub długofalowe skutki tej żywności dla zdrowia spożywającej jej osoby, ale i dla kolejnych pokoleń, ewentualne skutki skumulowania toksyczności, a także szczególną wrażliwość zdrowotną określonej kategorii konsumentów, jeżeli środek spożywczy jest dla niej przeznaczony⁶⁴. Rozstrzygając zaś o tym, że środek spożywczy nie nadaje się do spożycia przez ludzi, należy uwzględnić, czy środek spożywczy nie może być spożywany przez ludzi zgodnie z jego przeznaczeniem z powodu zanieczyszczenia, zarówno przez czynniki obce, jak i w inny sposób, czy też z powodu gnicia, psucia się lub rozkładu⁶⁵.

W związku z tym oceny bezpieczeństwa żywności dokonuje się, biorąc pod uwagę jej cel, jakim jest spożycie przez człowieka, okoliczności jej przygotowania i spożywania, kumulację niepożądanych składników, przeciętną częstotliwość i wielkość konsumpcji danego produktu oraz to, czy jest on przeznaczony dla konkretnej grupy konsumentów.

Szczególne znaczenie dla oceny bezpieczeństwa produktu ma też sposób zaprezentowania go oraz informacje o jego właściwościach podane konsumentowi, który powinien być dostatecznie dobrze poinformowany, uważny i ostrożny oraz od którego można oczekiwać pewnego stopnia wiedzy i orientacji w rzeczywistości, chociaż wiedza ta może nie być kompletna i profesjonalna. Znakowanie żywności zostało szczegółowo uregulowane prawnie. Przewidziano nie tylko zakres podawanych informacji, ale także sposób i formę ich przedstawiania. Trzeba jednak podkreślić, że nie każde uchybienie w znakowaniu produktu będzie się wiązać z uznaniem go za produkt niebezpieczny⁶⁶. Jak bowiem wskazano wyżej, prawnie określone wymagania co do poziomu bezpieczeństwa żywności dotyczą kwestii jej nieszkodliwości i nadawania się do spożycia przez ludzi. Mimo że przy badaniu produktu bierze się pod uwagę informacje podane konsumentowi,

⁶³ Art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 178/2002.

⁶⁴ Art. 14 ust. 4 rozporządzenia nr 178/2002.

⁶⁵ Art. 14 ust. 5 rozporządzenia nr 178/2002.

⁶⁶ Przykładowo nieprawidłowe informowanie o obecności w nowej żywności lub składniku żywności substancji, która nie występuje w istniejących już odpowiednikach żywnościowych, a która jest źródłem problemów etycznych.

nie oznacza to, że nieprawidłowe oznakowanie automatycznie zmienia kwalifikację produktu na niebezpieczny i wiąże się z odpowiedzialnością podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze w ramach analizowanego reżimu⁶⁷.

Ponieważ rygor odpowiedzialności za produkt niebezpieczny opiera się na zasadzie ryzyka, podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze będzie mógł się zwolnić od odpowiedzialności tylko w określonych przypadkach. Trzeba zaznaczyć, że to na nim będzie spoczywał ciężar udowodnienia wystąpienia przesłanek egzoneracyjnych⁶⁸.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zwolnienie od odpowiedzialności na zasadzie ryzyka możliwe jest w przypadku, gdy podmiot nie wprowadził produktu do obrotu. Nie chodzi tu o legalne wprowadzenie żywności na rynek na podstawie uzyskanego zezwolenia czy złożonej notyfikacji, ale o faktyczne każdorazowe wprowadzenie do obrotu konkretnego produktu. Trzeba zauważyć, że dopóki środek spożywczy jest w posiadaniu producenta i nie nastąpi jego wydanie, reżim odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny nie ma zastosowania⁶⁹. Jeżeli jednak żywność jest niebezpieczna w momencie posiadania przez podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze i oferowania do jej nabycia, to będzie ona tym bardziej niebezpieczna w chwili przekazywania go następnemu uczestnikowi łańcucha żywnościowego⁷⁰.

Zwolnienie od odpowiedzialności możliwe będzie także wtedy, gdy podmiot nie wyprodukował środka spożywczego w celu sprzedaży lub innej formy dystrybucji dla celu gospodarczego ani nie wyprodukował lub nie rozpowszechnił produktu w toku swej działalności gospodarczej. Nie podlega więc zwolnieniu przedsiębiorca wprowadzający dany produkt jednocześnie odpłatnie w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i nieodpłatnie w formie gratisów, ani podmiot, który oferuje w celach promocyjnych, reklamowych czy marketingowych ten lub inny dodatkowy środek spożywczy⁷¹.

⁶⁷ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, s. 338. Autor wskazuje, że w przypadkach, gdy produkt żywnościowy spełnia wszelkie wymagania prawa żywnościowego i jest należycie oznakowany, dla wykazania niebezpieczeństwa produktu konieczne będzie powołanie się na inne okoliczności, w tym cechy i właściwości produktu występujące w chwili wprowadzenia go do obrotu, które spowodowały, że produkt nie zapewnia bezpieczeństwa, jakiego można oczekiwać, uwzględniając jego normalne użycie.

⁶⁸ Zostały one uregulowane w art. 449³ i 449⁵ ust. 1 k.c. oraz art. 7 dyrektywy nr 85/374/EWG.

⁶⁹ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, s. 345.

⁷⁰ Ibidem, s. 346.

⁷¹ M. Syska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 1044.

Przesłanką egzoneracyjną jest również brak wady powodującej szkodę w momencie wprowadzenia produktu do obrotu lub powstanie tej wady później. Ma ona szczególną doniosłość praktyczną z uwagi na swoistość procesu produkcji żywności i konieczność zapewnienia spełnienia wymogów prawa żywnościowego w całym łańcuchu „od pola do stołu”. Żywność może bowiem nabrać cech produktu niebezpiecznego na każdym etapie łańcucha żywnościowego, mimo że w chwili wprowadzenia produktu do obrotu przez producenta nie był on produktem niebezpiecznym⁷². Może to też nastąpić już po nabyciu go przez konsumenta. Producent będzie mógł zatem zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że w chwili wprowadzenia do obrotu środek spożywczy nie był niebezpieczny, a wada powstała wskutek nieprawidłowego przechowywania przez konsumenta. Przeprowadzenie skutecznego dowodu na te okoliczności może okazać się jednak bardzo trudne.

Niemożność wykrycia istnienia wady ze względu na stan wiedzy naukowej i technicznej w momencie wprowadzenia środka spożywczego do obrotu (tzw. ryzyko rozwoju) również może zwolnić od odpowiedzialności za produkt niebezpieczny. Przesłanka ta może mieć największe znaczenie w przypadku żywności, która nie była dotychczas spożywana w znacznym stopniu przez ludzi na terytorium UE i wymaga uzyskania stosownego zezwolenia lub notyfikacji. W związku z brakiem danych dotyczących długoletniego stosowania określonych substancji nie można jednak wykluczyć, że w przyszłości pojawią się negatywne konsekwencje spożywania określonego rodzaju żywności lub konkretnych substancji wchodzących w skład żywności⁷³.

W świetle orzecznictwa Trybunału⁷⁴, powołując się na ryzyko rozwojowe, należy brać pod uwagę wiedzę naukową i techniczną na poziomie najbardziej zaawansowanym w momencie wprowadzenia produktu do obrotu. Uwzględniać zatem trzeba stan wiedzy i techniki na poziomie eksperckim, a nie praktyki i standardy bezpieczeństwa obowiązujące w danej gałęzi przemysłu⁷⁵. Powinien on mieć charakter obiektywny, nie chodzi więc o wiedzę, którą podmiot posiadał lub mógł posiadać⁷⁶. Producentowi należy

⁷² P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, s. 344.

⁷³ Ibidem, s. 346.

⁷⁴ Wyrok Trybunału z 29 maja 1997 r. w sprawie C-300/95, Komisja Europejska przeciwko Wielkiej Brytanii, ECLI:EU:C:1997:255.

⁷⁵ M. Jagielska, w: A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 6: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2014, s. 992 i n.

⁷⁶ Wyrok Trybunału z 29 maja 1997 r. w sprawie C-300/95, Komisja Europejska przeciwko Wielkiej Brytanii, ECLI:EU:C:1997:255.

stawiać wysokie wymagania zarówno w zakresie wiedzy o produkcie, jak i wiedzy ogólnej⁷⁷. Wiedza ta powinna być jednak dostępna w momencie wprowadzenia produktu do obrotu⁷⁸, a nie jest taka, gdy zamieszczono ją w nieopublikowanym dokumencie albo w nieopublikowanych wynikach badań⁷⁹. W piśmiennictwie wskazuje się, że przez dostępność należy rozumieć obiektywną możliwość dotarcia do takich informacji przez eksperta, a nie ich rzeczywiste posiadanie przez producenta⁸⁰.

Wykazanie istnienia przesłanki egzoneracyjnej w postaci ryzyka rozwoju jest zabiegiem skomplikowanym, budzącym wiele wątpliwości. Dokonując weryfikacji stanu wiedzy, niekoniecznie trzeba mieć na uwadze opinie przeważające, ale te najbardziej zaawansowane, co umożliwi uwzględnienie nawet tych odosobnionych⁸¹. Jeśli zastrzeżenia co do bezpieczeństwa produktu poparte są autorytetem naukowym i mają przymiot wiarygodności, producent traci możliwość powołania się na ryzyko rozwoju⁸².

Z perspektywy czasu niełatwa może okazać się też ocena, czy stan wiedzy w chwili wprowadzenia produktu pozwalał przewidzieć jego niebezpieczne właściwości. Znajomość określonych danych naukowych, które w konsekwencji doprowadziły do wykrycia niebezpiecznej właściwości produktu, nie musi bowiem oznaczać, że w momencie wprowadzenia tego produktu do obrotu takie wnioski mogły być już wyciągnięte⁸³.

W przypadku szczególnych kategorii żywności, np. nowej żywności, wprowadzenie jej na rynek unijny następuje na podstawie uzyskanego zezwolenia lub stosownego zgłoszenia po dokonanej ocenie danych naukowych potwierdzających bezpieczeństwo żywności. Nie ma ono jednak charakteru jednorazowego. W tym rozumieniu wprowadzenie do obrotu nie wiąże się wyłącznie z pierwszym pojawieniem się na rynku danego rodzaju środków spożywczych, ale z każdorazowym oferowaniem do sprzedaży konkretnego produktu. Proces zatwierdzania i uzyskanie zezwolenia na wprowadzenie nowej żywności na rynek unijny nie ma więc wpływu na obowiązki podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze w zakresie zapewnienia

⁷⁷ M. Syska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 1047 i przywołana tam literatura.

⁷⁸ Wyrok Trybunału z 29 maja 1997 r. w sprawie C-300/95, Komisja Europejska przeciwko Wielkiej Brytanii, ECLI:EU:C:1997:255.

⁷⁹ M. Jagielska, w: A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 6, s. 994.

⁸⁰ M. Syska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 1047.

⁸¹ M. Jagielska, w: A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 6, s. 993.

⁸² M. Syska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 1048.

⁸³ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, s. 347.

bezpieczeństwa żywności⁸⁴. Nie można jednoznacznie przyjąć, że wydanie zezwolenia implikuje istnienie analizowanej przesłanki egzoneracyjnej. Bezpieczeństwo środka spożywczego powinno być przedmiotem troski podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze na każdym etapie łańcucha żywnościowego, nawet po wcześniejszym urzędowym stwierdzeniu, że dany rodzaj żywności jest bezpieczny. Pomiędzy uzyskaniem zezwolenia a wprowadzeniem produktu na rynek może upłynąć dużo czasu i dlatego również w odniesieniu do nowej żywności prawodawca unijny przewiduje obowiązek monitorowania jej spożycia. Ogranicza on w sposób znaczący możliwość powoływania się przez podmioty wprowadzające nowy środek spożywczy do obrotu w UE na ryzyko rozwoju.

Podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze nie poniesie odpowiedzialności także wtedy, gdy udowodni, że wada wynika ze zgodności produktu z bezwzględnie wiążącymi przepisami. W tej sytuacji nieskuteczne będzie powołanie się na normy o charakterze branżowym, które nie są bezwzględnie wiążące. Samo wyprodukowanie środka spożywczego zgodnie z prawem nie jest wystarczające do zwolnienia z odpowiedzialności odszkodowawczej⁸⁵. Trzeba dodatkowo wykazać, że środek spożywczy ma właściwości produktu niebezpiecznego na skutek zastosowania się do bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa⁸⁶.

Wprowadzenie na rynek w regulacjach dotyczących odpowiedzialności za produkt niebezpieczny należy rozumieć zatem inaczej niż w regulacjach dotyczących wprowadzenia na rynek żywności, co do której konieczne jest uzyskanie stosownych zezwoleń lub dokonanie notyfikacji. Każdorazowo odnosi się ono do konkretnych środków spożywczych i nie dotyczy pierwszego wprowadzenia danego rodzaju żywności do obrotu.

5. Wprowadzenie do obrotu z perspektywy przeciwdziałania marnowaniu żywności

Polskie prawodawstwo stanowi, że środki spożywcze oznakowane datą minimalnej trwałości lub terminem przydatności do spożycia mogą znajdo-

⁸⁴ A. H. Meyer, *Gen Food Novel Food. Recht neuartiger Lebensmittel*, München 2002, s. 109.

⁸⁵ Szerzej: M. Syska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 1048–1049.

⁸⁶ Ł. Bobeł, K. Leśkiewicz, *Odpowiedzialność cywilna za szkodę wyrządzoną przez niebezpieczny środek spożywczy*, „Przemysł Spożywczy” 2007, nr 3, s. 42.

wać się w obrocie do tej daty lub tego terminu⁸⁷. Podkreślić jednak należy, że oba terminy mają odmienne znaczenia i stosowane są do innego rodzaju środków spożywczych. Data minimalnej trwałości środka spożywczego oznacza datę, do której dany środek spożywczy zachowuje swoje szczególne właściwości pod warunkiem właściwego przechowywania go⁸⁸. W przypadku zaś środków spożywczych, które z mikrobiologicznego punktu widzenia szybko się psują i z tego względu już po krótkim czasie mogą stanowić bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, datę minimalnej trwałości zastępuje się terminem przydatności do spożycia⁸⁹. Z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa żywności również konsekwencje przekroczenia tych terminów i dat są odmienne. Regulacje unijne⁹⁰ przewidują domniemanie, zgodnie z którym po upływie terminu przydatności do spożycia środek spożywczy jest uznawany za niebezpieczny⁹¹.

Natomiast upływ daty minimalnej trwałości nie przesądza o niebezpieczeństwie produktu, wiąże się jedynie z prawdopodobieństwem utraty szczególnych właściwości, która i tak nie następuje w sposób automatyczny i gwałtowny, co znajduje potwierdzenie w sposobie podawania tej daty. Prawodawca wymaga bowiem podania dnia, przed upływem którego najlepiej spożyć żywność wyłącznie w przypadku środków spożywczych, których trwałość nie przekracza 3 miesięcy⁹². W innych przypadkach wystarczające jest wskazanie miesiąca oraz roku, przed końcem którego najlepiej spożyć żywność (dotyczy produktów, których trwałość przekracza 3 miesiące, lecz nie przekracza 18 miesięcy), albo wyłącznie roku (dotyczy produktów, których trwałość przekracza 18 miesięcy). Warto podkreślić, że wprowadzenie do obrotu środka spożywczego po upływie terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości jest penalizowane i podlega karze grzywny⁹³.

Mając na uwadze szerokie rozumienie pojęcia wprowadzenia żywności na rynek, trzeba wskazać, że same regulacje prawne mogą stanowić przyczynę marnowania żywności. W Strategii „od pola do stołu” wskazano, że

⁸⁷ Art. 52 u.b.ż.ż.

⁸⁸ Art. 2 ust 2 lit. r) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001 (Dz. Urz. UE L 327, s. 1 ze zm., dalej: rozporządzenie nr 1169/2011).

⁸⁹ Art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011.

⁹⁰ Art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011.

⁹¹ Zgodnie z art. 14 ust. 2–5 rozporządzenia nr 178/2002.

⁹² Załącznik X do rozporządzenia nr 1169/2011.

⁹³ Art. 100 ust 1 pkt 1 u.b.ż.ż.

niewłaściwe rozumienie i stosowanie oznaczeń dat (terminu przydatności do spożycia „należy spożyć do” i daty minimalnej trwałości „najlepiej spożyć przed”) prowadzi do marnotrawienia żywności⁹⁴.

Zakaz wprowadzenia na rynek żywności po upływie daty minimalnej trwałości i terminu przydatności do spożycia rodzi szereg wątpliwości, ponieważ dotyczy także dystrybuowania żywności przez organizacje pozarządowe oraz w formie darowizn na rzecz potrzebujących. Zakaz ten jest zrozumiąły co do żywności oznakowanej terminem przydatności do spożycia, stosowanym w przypadku środków spożywczych, które z mikrobiologicznego punktu widzenia szybko się psują i z tego względu już po krótkim czasie mogą stanowić bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia ludzkiego⁹⁵, a po upływie któregoś środka spożywczy uznaje się za niebezpieczny⁹⁶. W odniesieniu zaś do daty minimalnej trwałości taki rygor bywa kwestionowany⁹⁷. Data minimalnej trwałości środka spożywczego oznacza bowiem wyłącznie datę, do której dany środek spożywczy zachowuje swoje szczególne właściwości pod warunkiem jego właściwego przechowywania i nie przesądza automatycznie o kwalifikacji produktu jako niebezpieczny. Jak wskazuje Katarzyna Leśkiewicz, wpływ tej daty oddziałuje na jakość produktu, wprowadzenie do obrotu produktu po utracie właściwości jakościowych nie rodzi więc zagrożeń dla zdrowia konsumentów⁹⁸.

Chociaż Polska, jako jedno z pierwszych państw w UE, przyjęła szczególne regulacje dotyczące przeciwdziałania marnowaniu żywności⁹⁹ i ustanowiła szereg obowiązków dla podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze, to pomijają one kwestię przekazywania żywności po terminie minimalnej trwałości, która nadal jest zdalna do spożycia. Niestety na etapie prowadzonych prac legislacyjnych zrezygnowano – jak wskazywano w projekcie ustawy¹⁰⁰ – z jednego z istotniejszych rozwiązań, tj. nowelizacji art. 52 u.b.ż.ż., który prze-

⁹⁴ 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, s. 17.

⁹⁵ Art. 24 rozporządzenia nr 1169/2011.

⁹⁶ Zgodnie z art. 14 ust. 2–5 rozporządzenia nr 178/2002.

⁹⁷ K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 123.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Od 18 września 2019 r. obowiązuje zaś ustawa z 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowania żywności (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1645).

¹⁰⁰ Por. uzasadnienie projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności w brzmieniu z 22 lipca 2016 r., s. 6.

widuje zakaz znajdowania się w obrocie środków spożywczych po upływie zarówno daty minimalnej trwałości, jak i terminu przydatności do spożycia.

Od dłuższego czasu toczą się w przestrzeni publicznej dyskusje na temat wprowadzenia zmian w dotychczasowych regulacjach. Rozważa się rozszerzenie listy produktów, dla których oznaczenie daty minimalnej trwałości nie będzie konieczne¹⁰¹. Innym z proponowanych rozwiązań jest poprawa sposobu wyrażania obecnych dwóch rodzajów oznaczania daty, m.in. pod względem terminologii, formatu, prezentacji wizualnej, w celu lepszego zróżnicowania pojęć dotyczących bezpieczeństwa i jakości¹⁰². Dyskutuje się również nad koniecznością zniesienia pojęcia daty minimalnej trwałości i utrzymania tylko jednej daty trwałości, która byłaby datą związaną z bezpieczeństwem żywności. Wydaje się jednak, że wymóg znakowania datą minimalnej trwałości powinien zostać utrzymany. Uwzględniając jeden z podstawowych celów prawa żywnościowego, jakim jest ochrona interesów konsumentów¹⁰³, trzeba zauważyć, że konsumenci powinni móc uzyskać rzetelną informację, do kiedy dany produkt będzie posiadać odpowiednią jakość gwarantowaną przez producenta.

Warto podkreślić, że w 2021 r. prawodawca unijny ułatwił podmiotom prowadzącym przedsiębiorstwa spożywcze redystrybuowanie środków spożywczych, ale wyłącznie dla celów darowizn¹⁰⁴. Podmioty te zobowiązane są regularnie sprawdzać, czy żywność, za którą są odpowiedzialne, nie jest szkodliwa dla zdrowia i czy jest zdatna do spożycia przez ludzi¹⁰⁵. Jeżeli przeprowadzona kontrola jest zadowalająca, podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze mogą dokonywać redystrybucji żywności. Może to mieć miejsce w przypadku żywności, w odniesieniu do której stosuje się termin przydatności do spożycia – przed upływem tego terminu, w przypadku żywności, w odniesieniu do której stosuje się datę minimalnej trwałości – przed upływem i po upływie tego terminu, a w przypadku żywności, dla której data minimalnej trwałości nie jest wymagana – w dowolnym momencie. Konieczne jest jednak wcześniejsze sprawdzenie przez podmioty dokonujące darowizny, czy żywność nie jest szkodliwa dla zdrowia i jest zdatna

¹⁰¹ Na przykład przez rozszerzenie załącznika X pkt 1 lit. d rozporządzenia nr 1169/2011.

¹⁰² <https://www.prawo-zywnosciowe.pl/2021/04/02/zywnosc-po-dacie-w-obrocie-to-juz-dozwolone/> [dostęp: 4.05.2023].

¹⁰³ Art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002. Por. P. Wojciechowski, *Cele prawa żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 47.

¹⁰⁴ Zob. rozdział Va załącznika nr 2 do rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 139, s. 1; dalej: rozporządzenie nr 852/2004).

¹⁰⁵ Zgodnie z art. 14 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

do spożycia przez ludzi. W tym zakresie zatem możliwość ograniczonego wprowadzenia żywności na rynek unijny wiąże się z obowiązkiem podjęcia przed wprowadzeniem na rynek przez podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze stosownych działań i uwzględnienie w ramach dokonywanej oceny co najmniej daty minimalnej trwałości lub terminu przydatności do spożycia, zapewniających wystarczająco długi pozostały okres przechowywania, aby umożliwić bezpieczną redystrybucję i użycie przez konsumenta końcowego, integralności opakowania, właściwych warunków przechowywania i transportu, w tym mających zastosowanie wymogów dotyczących temperatury, w stosownych przypadkach daty zamrożenia¹⁰⁶, warunków organoleptycznych, zapewnienia identyfikowalności¹⁰⁷ w przypadku produktów pochodzenia zwierzęcego¹⁰⁸.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania uprawniają do sformułowania tezy, że pojęcie wprowadzenia do obrotu żywności uwzględnia swoistość środków spożywczych i konieczność szczególnej ochrony konsumenta żywności. Definicja tego pojęcia jest bardzo szeroka i uwzględnia nie tylko wszystkie sposoby przeniesienia produktu do odbiorcy końcowego, ale także samo posiadanie w tym celu. Pojęcie wprowadzenia do obrotu w przypadku żywności wydaje się zatem szersze niż w odniesieniu do produktów przemysłowych, gdy oznacza udostępnienie produktu na rynku wspólnotowym po raz pierwszy. Udostępnienie na rynku produktu przemysłowego oznacza każde dostarczenie produktu w celu jego dystrybucji, konsumpcji lub używania na rynku wspólnotowym w ramach działalności handlowej, odpłatnie lub nieodpłatnie.

Brak pojęcia udostępnienia na rynku w regulacjach prawa żywnościowego wiąże się z tym, że pojęcie wprowadzenia do obrotu żywności jest różnie rozumiane. Niekiedy oznacza ono udostępnienie danego rodzaju żywności na rynku unijnym po raz pierwszy – zwłaszcza w przypadkach żywności wymagającej uzyskania zezwolenia lub notyfikacji. W innych sytuacjach

¹⁰⁶ Zgodnie z sekcją IV pkt 2 lit. b) załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz. Urz. UE L 139, s. 55).

¹⁰⁷ Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 931/2011 z 19 września 2011 r. w sprawie wymogów dotyczących możliwości śledzenia ustanowionych rozporządzeniem (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz. Urz. UE L 242, s. 2).

¹⁰⁸ Zob. rozdział Va załącznika nr 2 do rozporządzenia (WE) nr 852/2004.

należy je rozumieć jako każdorazowe wprowadzenie na rynek konkretnego produktu, np. przy ustalaniu odpowiedzialności podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze.

Warto także zauważyć, że w odniesieniu do pojęcia wprowadzenia do obrotu żywności istnieje pewna nieścisłość regulacji polskich i unijnych. Podczas gdy ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia wprost wskazuje, że środki spożywcze oznakowane datą minimalnej trwałości lub terminem przydatności do spożycia mogą znajdować się w obrocie do tej daty lub tego terminu, a wprowadzenie do obrotu środka spożywczego po upływie terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości jest penalizowane i podlega karze grzywny, regulacje unijne przewidują możliwość redystrybucji żywności po upływie daty minimalnej trwałości w określonych przypadkach i przy spełnieniu dodatkowych wymogów.

Takie różnice w rozumieniu pojęcia wprowadzenia do obrotu żywności oraz nieścisłość przepisów krajowych i unijnych mogą powodować problemy interpretacyjne, również w praktyce. Ze względu na te wątpliwości regulacje prawa żywnościowego, określające zakres pojęcia wprowadzania do obrotu żywności, nie w pełni mogą odpowiadać na wyzwania i wymogi współczesności związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, m.in. poprzez stosowanie nowych technologii i innowacyjnych metod produkcji żywności, spożywanie dotychczas nieznanych środków spożywczych oraz ograniczenie marnotrawienia żywności.

BIBLIOGRAFIA

- Bobel Ł., Leśkiewicz K. (2007), *Odpowiedzialność cywilna za szkodę wyrządzoną przez niebezpieczny środek spożywczy*, „Przemysł Spożywczy” nr 3.
- Büscher R. (1995), *Was sind „Novel Food“? Zum Anwendungsbereich der „Novel Food“-Verordnung*, w: R. Streinz (red.), *Novel Food*, Bayreuth.
- Korzycka M., Wojciechowski P. (2017), *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Kraus M. (2001), *Novel Food: Risikominimierung neuartiger Lebensmittel durch Zulassungsrestriktionen?*, Bayreuth.
- Kremer E. (2004), *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków.
- Kuźmicka-Sulikowska J. (2013), *Pojęcie produktu niebezpiecznego na gruncie przepisów kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez ten produkt*, w: J. Mazurkiewicz (red.), *Księga dla naszych kolegów. Prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka, doktora Marka Zagrosika*, Wrocław.
- Leśkiewicz K. (2015), *Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.

- Lipińska I. (2015), *Ryzyko innowacyjne w produkcji żywności – aspekty prawne i ekonomiczne*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” t. XVII, z. 1.
- Meyer A. H. (2002), *Gen Food Novel Food. Recht neuartiger Lebensmittel*, München.
- Olejniczak A. (red.) (2014), *System Prawa Prywatnego*, t. 6: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa.
- Rehbinder E. (1999), *Das Konzept des anlagen- und produktbezogenen EG-Gentechnikrechts – die Freisetzungsrichtlinie und die Novel Foods-Verordnung*, „ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht” nr 1.
- Simpson C. (2020), *Issues Concerning the Definition of ‘Placing on the Market’ under Regulation (EC) No 178/2002*, „European Food and Feed Law Review” nr 6.
- Spranger T. M. (2000), *WTO-rechtliche Probleme der Genehmigungspflicht für neuartige Lebensmittel im Hinblick auf das SPS-Übereinkommen*, „ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” nr 1.
- Streinz R. (1998), *Anwendbarkeit der Novel Food-Verordnung und Definition von Novel Food*, „ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” nr 1.
- Szymecka-Wesołowska A. (red.) (2013), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa.
- Taczanowski M. (2017), *Prawo żywnościowe*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2011), *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny żywnościowy pierwotny i przetworzony. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agraria” t. IX.
- Wojciechowski P. (2014), *Cele prawa żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” t. XII.
- Zbinden N. (2009), *Die Zulassung von Novel Food nach Gemeinschaftsrecht und schweizerischem Recht*, Basel.

LEGAL ISSUES RELATED TO THE CONCEPT OF THE PLACING FOOD ON THE MARKET

Summary

The aim of the considerations is an attempt to answer the question of whether the concept of food marketing includes the specificity of foodstuffs, the need to ensure special consumer protection, or the challenges of modern times related to the need to ensure food safety. While the author answers this question positively, he notes that in legislative acts on food law and food marketing it is understood in different ways. This, together with the imprecision of the provisions of national and EU regulations concerning the concept of placing food on the market, may create significant interpretative problems and result in the hindering of the application of the law. In consequence, the regulations under review may not fully address the challenges of modern times or the need to ensure food security which intended to be achieved through, among other things, new technologies and innovative methods of food production, an introduction for human consumption of previously unknown foodstuffs and a further reduction of food waste.

Keywords: food marketing, placing food on market, launching foodstuffs on market, food safety, food security

L'IMMISSIONE DI ALIMENTI IN COMMERCIO – QUESTIONI GIURIDICHE

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se il concetto di immissione degli alimenti in commercio riesca a tenere conto della specificità del prodotto alimentare, della necessità di offrire una tutela speciale al consumatore, nonché delle sfide odierne legate al bisogno di garantire la sicurezza alimentare. Nella parte conclusiva, l'autore afferma, tra l'altro, che il concetto in questione prende in considerazione la specificità del prodotto alimentare e la necessità di offrire una tutela speciale al consumatore. Negli atti del diritto alimentare, invece, esso è soggetto a diversi intendimenti, il che, oltre alle inesattezze della normativa nazionale e dell'UE, riguardante il concetto di immissione degli alimenti in commercio, può portare a creare notevoli problemi interpretativi, ostacolando l'applicazione del diritto. Visti i suddetti dubbi, le regolazioni in esame potrebbero non essere del tutto in grado di fornire una risposta alle sfide della contemporaneità, quali la necessità di garantire la sicurezza alimentare, grazie, tra l'altro, a nuove tecnologie e metodi innovativi di produzione alimentare, al consumo di alimenti finora sconosciuti, nonché a una riduzione di sprechi alimentari.

Parole chiave: immissione di alimenti in commercio, immissione sul mercato, messa a disposizione sul mercato, sicurezza degli alimenti, sicurezza alimentare

ANETA FORNALIK*

ORCID: 0009-0006-7056-5674

Zakłady żywienia zbiorowego – pojęcie, klasyfikacja, status prawny

Wprowadzenie

Przedmiotem działalności zakładów żywienia zbiorowego jest przygotowywanie, przetwarzanie, przechowywanie oraz dostarczanie posiłków do różnych, także wyodrębnionych, grup konsumentów. Zakłady żywienia zbiorowego są miejscami, gdzie przygotowywane lub wydawane są posiłki z reguły dla dużej liczby osób. W regulacjach prawnych pojęcie „żywienie zbiorowe” nie występuje samodzielnie i odnoszone jest zawsze do zakładów żywienia zbiorowego. Zakłady te są jednym z rodzajów przedsiębiorstw spożywczych w rozumieniu prawa unijnego¹. W świetle prawa krajowego są one rodzajem zakładów zdefiniowanych w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia².

Tematyka określona w tytule nie doczekała się dotychczas opracowania w postaci monografii. Zagadnienia związane z funkcjonowaniem zakładów żywienia zbiorowego były podejmowane w artykule dotyczącym rejestrowania i zatwierdzania zakładów³, a także w opracowaniach komentarzo-

* Kancelaria adwokacka w Poznaniu.

¹ Art. 3 pkt 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 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 31, s. 1 ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 178/2002).

² Art. 3 ust. 3 pkt 54 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2132 ze zm.; dalej: u.b.ż.ż.).

³ Ł.M. Sokołowski, *Procedura dokonywania zmian w rejestrze zakładów żywnościowych – aspekty prawne*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2014, nr 1, s. 247 i n.

wych⁴, podręcznikowych⁵ bądź systemowych⁶, aczkolwiek z reguły przy okazji omawiania innych kwestii prawa żywnościowego.

Prawodawstwo w ogóle nie zawiera pojęcia żywienia oraz bezpieczeństwa żywienia. „Żywienie” (*nutrition*) oznacza dostarczanie organizmowi pokarmów pobieranych w stanie naturalnym lub po przetworzeniu na różnorodne potrawy i napoje w celu utrzymania podstawowych funkcji życiowych, właściwego rozwoju i stanu zdrowia człowieka⁷. To drugie pojęcie nie doczekało się szerszego opracowania w piśmiennictwie, mimo że ma ścisły związek z bezpieczeństwem samej żywności. Bezpieczeństwo żywności nie może być analizowane z pominięciem zagadnień związanych z funkcjonowaniem zakładów żywienia zbiorowego. Należy mieć na uwadze, że konsumentem żywności w takim zakładzie jest nie tylko klient restauracji, ale także dziecko w szkole, pacjent w szpitalu czy osadzony w zakładzie karnym.

Celem rozważań jest ustalenie treści pojęcia „zakład żywienia zbiorowego”, dokonanie klasyfikacji takich zakładów oraz określenie ich statusu prawnego. Realizując tak opisany cel, należy w pierwszej kolejności zaprezentować kształtowanie się regulacji prawnych dotyczących zakładów żywienia zbiorowego, a następnie dokonać klasyfikacji tych zakładów oraz określić ich status prawny. Artykuł może stać się przyczynkiem do podjęcia szerszej dyskusji o problemach prawnych funkcjonowania zakładów żywienia zbiorowego, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa żywności i żywienia.

1. Kształtowanie się regulacji prawnych dotyczących zakładów żywienia zbiorowego

Za pierwsze polskie regulacje prawne odnoszące się wprost do zakładów żywienia zbiorowego należy uznać rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z 13 maja 1937 r. w sprawie przepisów sanitarnych dla publicznych miejsc

⁴ A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013; K. Leśkiewicz, *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2022.

⁵ Na przykład w ramach podręcznika akademickiego: M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2007, s. 94–95, 195 i n.; K. Leśkiewicz, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, s. 62–69.

⁶ P. Wojciechowski, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 216–234.

⁷ H. Gertig, J. Gawęcki, *Żywienie człowieka. Słownik terminologiczny*, Warszawa 2014, s. 127; także: P. P. Lewicki, *Leksykon nauki o żywności i żywieniu człowieka oraz polsko-angielski słownik terminów*, Warszawa 2008, s. 520; A. Szymecka-Wesołowska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 29.

spożycia⁸. Przepisy tego rozporządzenia miały zastosowanie do restauracji (oryg. restauracyj), jadłodajni, kawiarni, cukierni i innych zakładów, w których podaje się środki żywności celem spożycia ich na miejscu. Pojęcie zakładu było pojęciem otwartym i odnosiło się do spożycia środków żywności na miejscu. Przepisy dotyczyły m.in. wymogów sanitarnych pomieszczeń i urządzeń w wymienionych placówkach.

Jeśli chodzi z kolei o pojęcie prawne ściśle związane z żywieniem zbiorowym, to trzeba zaznaczyć, że po raz pierwszy w polskim prawie żywnościowym zostało ono użyte w zarządzeniu Ministra Zdrowia i Handlu Wewnętrznego z 1 lutego 1951 r. w sprawie przechowywania prób pokarmów w miejscach zbiorowego spożycia⁹. Już sam tytuł zarządzenia odwołuje się do zbiorowego spożycia, które można zrównać znaczeniowo z funkcjonującym aktualnie pojęciem „żywienie zbiorowe”. Przepis § 1 zd. 1 tego zarządzenia stanowił, że w zakładach otwartych żywienia zbiorowego wydających obiady popularne, klubowe lub domowe oraz w stołówkach pracowniczych powinna być codziennie pozostawiona próba wydawanych tego dnia posiłków obiadowych w ilości odpowiadającej jednej porcji obiadowej dla umożliwienia badań jakości tych posiłków podstawowych. Przywołany przepis wskazuje nie tylko na istnienie w znaczeniu prawnym zakładów żywienia zbiorowego, ale także na ich podział na zakłady typu otwartego i zamkniętego. Ówczesne przepisy nie wyodrębniały i nie definiowały jednak tych pojęć.

Kolejne zarządzenie Ministra Zdrowia i Handlu Wewnętrznego z 9 stycznia 1956 r. w sprawie przechowywania prób pokarmów w zamkniętych zakładach przemysłu gastronomicznego¹⁰ posługiwało się pojęciem „zakład przemysłu gastronomicznego”. Przepis § 1 zarządzenia stanowił, że instytucje i przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielcze oraz organizacje społeczne prowadzące zamknięte zakłady przemysłu gastronomicznego dla więcej niż 50 osób, a w szczególności szpitale, szkoły, przedszkola, bursy, domy dziecka, domy wczasowe, stołówki pracownicze, studenckie, są zobowiązane pobierać codziennie i przechowywać próby wydawanych do

⁸ Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z 13 maja 1937 r. w sprawie przepisów sanitarnych dla publicznych miejsc spożycia (Dz.U. Nr 41, poz. 327).

⁹ Zarządzenie Ministra Zdrowia i Handlu Wewnętrznego z 1 lutego 1951 r. w sprawie przechowywania prób pokarmów w miejscach zbiorowego spożycia (M.P. Nr A-14, poz. 199). Zarządzenie zostało wydane na podstawie art. 49 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o dozorcze nad artykułami żywnościowymi i przedmiotami użytku (Dz.U. Nr 36, poz. 343 ze zm.).

¹⁰ Zarządzenie Ministra Zdrowia i Handlu Wewnętrznego z 9 stycznia 1956 r. w sprawie przechowywania prób pokarmów w zamkniętych zakładach przemysłu gastronomicznego (M.P. Nr 10, poz. 134). Zarządzenie obowiązywało od 8 lutego 1956 r. do 19 kwietnia 1971 r.

spożycia posiłków. Wyliczenie rodzajów jednostek, do których zarządzenie miało zastosowanie, wskazuje na desygnat pojęcia prawnego występującego w obecnym stanie prawnym, tj. „zakład żywienia zbiorowego typu zamkniętego”. W późniejszych przepisach¹¹ prawodawca posługiwał się pojęciem „zakład gastronomiczny”, ale już w znaczeniu innym niż zakład żywienia zbiorowego. Oba te pojęcia funkcjonowały równolegle.

Pojęcie „zakład żywienia zbiorowego” zostało użyte wprost w ustawie z 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia¹², aczkolwiek ustawodawca nadal go nie zdefiniował. W pierwotnej wersji ustawa dwukrotnie posłużyła się tym pojęciem¹³. Definicja została natomiast zawarta w zarządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 7 kwietnia 1971 r. w sprawie przechowywania próbek środków spożywczych¹⁴. Zgodnie z § 1 pkt 1) przepisy zarządzenia miały zastosowanie do zakładów żywienia zbiorowego, tj. zakładów wydających odpłatnie lub nieodpłatnie posiłki dla określonych grup konsumentów, jak np. stołówki przy zakładach pracy, szkoły, internaty, domy wczasowe, zakłady opiekuńczo-wychowawcze, zakłady pomocy społecznej, szpitale i sanatoria.

Przepisy zarządzenia miały też zastosowanie do: 1) zakładów garmażeryjnych, tj. zakładów produkujących wyroby garmażeryjne o krótkim okresie przydatności do spożycia dla zakładów żywienia zbiorowego, i dla placówek handlu detalicznego, 2) zakładów gastronomicznych w zakresie przygotowywanych przez nie posiłków na zamówienie określonej grupy osób, np. grupy wycieczkowej, zjazdowej, 3) zakładów produkujących w sposób nieprzemysłowy lody typu cukierniczego, nie paczkowane. Nie miały one zastosowania do zakładów żywienia zbiorowego prowadzonych w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi obrony narodowej oraz do zakładów karnych, aresztów śledczych, ośrodków przystosowania

¹¹ Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 7 kwietnia 1971 r. w sprawie przechowywania próbek środków spożywczych (M.P. Nr 22, poz. 145).

¹² Ustawa z 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz. U. Nr 29, poz. 245 ze zm., dalej: u.b.ż.ż). Ustawa obowiązywała do 9 listopada 2002 r.

¹³ Art. 21 ust. 1 ustawy zawierał podstawę do wydania aktu prawnego określającego obowiązki zakładów żywienia zbiorowego i zakładów wprowadzających do obrotu wyroby garmażeryjne w zakresie przechowywania próbek wydawanych lub sprzedawanych środków spożywczych; z kolei art. 32 pkt 10 ustawy przewidywał grzywnę za niedopełnienie obowiązku przechowywania próbek środków spożywczych wydawanych przez zakłady żywienia zbiorowego lub sprzedawanych przez zakłady wprowadzające do obrotu wyroby garmażeryjne.

¹⁴ Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 7 kwietnia 1971 r. w sprawie przechowywania próbek środków spożywczych (M.P. Nr 22, poz. 145). Podstawą prawną wydania zarządzenia był art. 21 ust. 1 ustawy z 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia.

społecznego, zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i do podległych ministrowi sprawiedliwości zakładów wychowawczych (§ 8 zarządzenia). Ponadto Główny Inspektor Sanitarny po porozumieniu z ministrem handlu wewnętrznego mógł zwolnić określone rodzaje zakładów od obowiązku pobierania próbek (§ 9 zarządzenia).

Ustawa z 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia¹⁵ zachowała m.in. pojęcie zakładu żywienia zbiorowego. Zostały tam zawarte definicje pojęć: „zakład”¹⁶, „zakład żywienia zbiorowego”¹⁷ i „zakład żywienia zbiorowego typu zamkniętego”¹⁸. Zakład został zdefiniowany jako miejsce wykonywania działalności gospodarczej w zakresie produkcji i obrotu żywnością. Zakład żywienia zbiorowego ustawodawca opisał jako miejsce prowadzenia działalności w zakresie żywienia ludzi lub wprowadzania do obrotu wyrobów garmażeryjnych. Tutaj wyraźnie już zostały oddzielone definicyjnie oba pojęcia: zakład żywienia zbiorowego to rodzaj zakładu. Natomiast zakład żywienia zbiorowego typu zamkniętego oznaczał miejsce prowadzenia działalności w zakresie zorganizowanego żywienia, w szczególności w szpitalach, zakładach opiekuńczo-wychowawczych, żłobkach, przedszkolach, szkołach, internatach, zakładach pracy, określonych grup konsumentów, z wyłączeniem żywienia w samolotach i innych środkach przewozu.

W przywołanej ustawie znalazły się także regulacje dotyczące zasad obowiązujących przedsiębiorców w zakresie przestrzegania wymagań higienicznych i sanitarnych przy prowadzeniu działalności gospodarczej dotyczącej produkcji i obrotu żywnością (również w odniesieniu do transportu), ustalenia zakresu i metod wewnętrznej kontroli jakości zdrowotnej środków spożywczych i przestrzegania higieny, z uwzględnieniem systemu HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) oraz wymagań w zakresie higieny (w tym badań lekarskich dla celów sanitarno-epidemiologicznych) i kwalifikacji personelu zatrudnionego przy produkcji i obrocie żywnością. Zasady te dotyczą również zakładów żywienia zbiorowego, w stosunku do których zostały określone obowiązki dotyczące pobierania i przechowywania próbek oraz udostępniania ich organom inspekcji sanitarnej – zgodnie z przepisami Unii Europejskiej.

¹⁵ Ustawa z 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz. U. Nr 63, poz. 634 ze zm., dalej: u.w.z.ż.ż.).

¹⁶ Art. 3 ust. 1 pkt 10 u.w.z.ż.ż.; dalej definicję podano w brzmieniu pierwotnym.

¹⁷ Art. 3 ust. 1 pkt 11 u.w.z.ż.ż.; dalej definicję podano w brzmieniu pierwotnym.

¹⁸ Pojęcie wprowadzone 23 grudnia 2003 r. ustawą z 30 października 2003 r. o zmianie ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 208, poz. 2020 ze zm.).

2. Pojęcie zakładów żywienia zbiorowego i ich klasyfikacja

Regulacje prawne dotyczące warunków funkcjonowania zakładów żywienia zbiorowego nie są i poprzednio także nie były zbyt obszerne. W świetle art. 3 ust. 3 pkt 55 u.b.ż.ż., który odwołuje się do definicji zawartej w art. 2 ust. 2 lit. d rozporządzenia nr 1169/2011¹⁹, zakład żywienia zbiorowego oznacza wszelkie zakłady (w tym pojazdy oraz nieruchomości lub ruchome punkty sprzedaży), takie jak: restauracje, stołówki, szkoły, szpitale i przedsiębiorstwa świadczące usługi gastronomiczne, w których w ramach prowadzenia działalności gospodarczej przygotowuje się żywność gotową do spożycia przez konsumenta finalnego²⁰. Ponadto ustawodawca w art. 3 ust. 3 pkt 56 u.b.ż.ż. definiuje pojęcie „zakład żywienia zbiorowego typu zamkniętego”. Według tego przepisu jest to zakład wykonujący działalność w zakresie zorganizowanego żywienia określonych grup konsumentów, w szczególności w szpitalach, zakładach opiekuńczo-wychowawczych, żłobkach, przedszkolach, szkołach, internatach, zakładach pracy. Wyliczenie to ma charakter otwarty. Z zakresu tego pojęcia ustawa wyłączyła żywienie w samolotach i innych środkach transportu oraz w wojskowych polowych punktach żywieniowych. Ustawa nie zawiera definicji zakładu żywienia zbiorowego typu otwartego. Należy zatem przyjąć, że stanowi on dopełnienie zbioru zakładów żywienia zbiorowego typu zamkniętego²¹.

Z prawnego punktu widzenia istotne znaczenie ma odniesienie przez ustawodawcę żywienia zbiorowego przede wszystkim do zakładów (żywienia zbiorowego). Dotyczy ono m.in. żywienia dzieci w szkołach i przedszkolach. W zasadzie każde żywienie zbiorowe odbywa się w sposób zorganizowany, a regulacje prawne odnoszące się do zakładów żywienia zbiorowego obejmu-

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 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, dyrektywy Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. Urz. UE L 304, s. 18, dalej: rozporządzenie nr 1169/2011).

²⁰ Zgodnie z art. 3 pkt 18 rozporządzenia nr 178/2002 konsument finalny oznacza ostatecznego konsumenta środka spożywczego, który nie wykorzystuje żywności w ramach działalności przedsiębiorstwa spożywczego; najistotniejszą cechą wyróżniającą konsumenta żywności jest to, że jest on nie tylko nabywcą towaru (produktu żywnościowego), ale także to, że towar ten z reguły spożywa; por. M. Korzycka, P. Wojciechowski, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa...*, s. 51.

²¹ F. Opoka, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 325.

ją każdą formę tego żywienia. Z tej przyczyny pojęcie żywienia zbiorowego można wiązać w wymiarze praktycznym z zakładem żywienia zbiorowego. Z zakresu tak określonego pojęcia prawnego żywienia zbiorowego należy wyłączyć wskazane przez ustawodawcę zakłady, tj. samoloty i inne środki transportu oraz wojskowe polowe punkty żywieniowe.

Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia reguluje również wymagania w zakresie żywienia dzieci i młodzieży w ramach żywienia zbiorowego (art. 1 ust. 3 u.b.ż.ż.)²². Regulacja żywienia zbiorowego w jednostkach oświatowych już w pierwszym przepisie ustawy wskazuje na znaczenie tego żywienia w jednostkach systemu oświaty. Także w ramach definicji zakładów żywienia zbiorowego typu zamkniętego ustawodawca wprost w przykładowym wyliczeniu wskazał na żłobki, przedszkola i szkoły. To wyróżnienie obejmuje również pojęcie „szpital”, które w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia występuje jedynie jako składnik przywołanej definicji. Żaden inny przepis ustawy do żywienia w szpitalach już się nie odnosi. Analizowana ustawa reguluje także wymogi dotyczące środków spożywczych oraz żywienia dzieci i młodzieży w jednostkach systemu oświaty (art. 52c u.b.ż.ż.)²³. Podobnych unormowań brakuje w odniesieniu do organizacji żywienia zbiorowego w innego rodzaju zakładach żywienia zbiorowego. Artykuł 72 u.b.ż.ż. stanowi z kolei o zasadach pobierania i przechowywania próbek żywności w zakładach żywienia zbiorowego typu zamkniętego.

W prawie żywnościowym pojęcie „zakład” używane jest przede wszystkim w kontekście zatwierdzania zakładów i wpisywania ich do rejestru. Przyjmuje się nawet, że pojęcie to zostało stworzone wyłącznie do celów tej procedury²⁴. Ograniczenia w prowadzeniu działalności zakładów (na gruncie prawa unijnego: przedsiębiorstw spożywczych²⁵), w tym zakładów żywienia zbiorowego, wynikają przede wszystkim z rejestracji i zatwierdzania tych zakładów. Generalny obowiązek reglamentacji w zakresie funkcjonowania

²² Nowelizacja dokonana art. 1 pkt 1 ustawy z 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2015 r., poz. 35); normy te obowiązują od 1 września 2015 r. i zostały wprowadzone do porządku prawnego wraz z pozostałymi przepisami z zakresu prawa żywnościowego odnoszącymi się do żywienia dzieci i młodzieży w jednostkach systemu oświaty.

²³ Z przepisem tym związany jest art. 104 ust. 1 pkt 10 ustawy, odnoszący się do stosowania środków spożywczych nieodpowiadających wymaganiom określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 52c ust. 6 pkt 2 ustawy.

²⁴ F. Opoka, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 316.

²⁵ Por. także rozważania w zakresie braku precyzji pojęć na gruncie prawa krajowego i prawa unijnego: *ibidem*, s. 790 i n.

zakładów wyraża art. 6 rozporządzenia nr 852/2004²⁶. Każdy podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze powiadamia właściwy organ w sposób, jakiego wymaga ten ostatni, o każdym przedsiębiorstwie pod jego kontrolą, które uczestniczy w jakimkolwiek z etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności w celu rejestracji każdego z takich przedsiębiorstw. Podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze zapewniają również, że właściwy organ zawsze posiada aktualne informacje na temat zakładów, w tym poprzez powiadamianie o każdej istotnej zmianie w działalności i o każdym zamknięciu istniejącego zakładu²⁷.

Prawodawca unijny przewiduje rejestrację każdego zakładu. Niektóre z tych zakładów podlegają dodatkowo zatwierdzeniu, co wynika z art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 852/2004. Dotyczy ono m.in. przypadków, gdy zatwierdzenie jest wymagane na podstawie prawa krajowego państwa członkowskiego, na terenie którego znajduje się przedsiębiorstwo. Reguła, że zasadą jest rejestracja zakładów, została odwrócona w prawie krajowym, co wynika z art. 63 ust. 1 u.b.ż.ż. Zakłady prowadzące działalność na terytorium RP zasadniczo podlegają bowiem zatwierdzeniu, a jedynie wprost określone wyłączenie ustawowe powoduje, że dany zakład podlega tylko rejestracji. Wyłączenia nie dotyczą działalności prowadzonej przez zakłady żywienia zbiorowego. Podlegają one zatem obowiązkowi zatwierdzenia, a nie jedynie rejestracji.

Zakład, także zakład żywienia zbiorowego, jest zawsze związany z określonym miejscem (położonym w konkretnym kraju), obejmuje on pomieszczenia (lub pojazdy, statki), w których dokonywane są różne czynności związane z produkcją i przetwarzaniem żywności oraz obrotem nią (obróbka, przechowywanie, wydawanie, transport). Jednak to właśnie wykonywanie konkretnych czynności w odniesieniu do produktów żywnościowych jest podstawą wyodrębnienia zakładu, o czym mogą świadczyć chociażby definicje poszczególnych rodzajów zakładów. Jak się jednak wydaje, samo funkcjonalne wyodrębnienie zakładu nie jest wystarczające. Przy uwzględnieniu wymagań, jakie zakład musi spełniać, m.in. higieniczno-sanitarnych, konieczne jest też istnienie budynków (pomieszczeń), urządzeń i maszyn albo pojazdu lub statku²⁸.

²⁶ Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 139, s. 1 ze zm., dalej: rozporządzenie nr 852/2004).

²⁷ Ł. M. Sokołowski, *Procedura dokonywania zmian...*, s. 247 i n.

²⁸ *Ibidem*, s. 232; także: F. Opoka, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 316–317.

Zasadne jest twierdzenie, że zakład w rozumieniu przepisów prawa żywnościowego stanowi jednostkę gospodarczą, która charakteryzuje się istnieniem określonych aktywów (najczęściej budynek lub zespół budynków, środek transportu), które wykorzystywane są do prowadzenia działalności gospodarczej w łańcuchu żywnościowym. Możliwość prowadzenia takiej działalności oznacza, że zakład powinien charakteryzować się samodzielnością funkcjonalną²⁹. Powinien stanowić taką jednostkę przedsiębiorstwa spożywczego, w której prowadzony jest pewien zamknięty proces wytwarzania żywności, wydawania żywności lub obrotu nią (np. linia produkcyjna, punkt sprzedaży, środek transportu). Istnienie odrębnego zakładu najczęściej związane jest z wydzieleniem części budynku lub zespołu powiązanych budynków wchodzących w skład jednego przedsiębiorstwa (w ujęciu przedmiotowym).

Podstawą wyodrębnienia zakładu jest rodzaj prowadzonych w tych budynkach działań. Za zakład nie należy zatem uznawać poszczególnych pomieszczeń czy części budynków, jeżeli działalność w nich prowadzona nie stanowi jednego procesu produkcyjnego. W przypadku, gdy zakres działania przedsiębiorstwa spożywczego jest na tyle niewielki, że wyodrębnianie wewnętrznych jednostek byłoby bezcelowe, przedsiębiorstwo spożywcze będzie stanowić jednocześnie zakład. Jest to szczególnie istotne w przypadkach, gdy przepisy prawa żywnościowego wiążą określone obowiązki z zakładem (np. zatwierdzenie zakładu, zamknięcie zakładu)³⁰. Jeżeli każda z takich jednostek może samodzielnie służyć do produkcji lub wprowadzania do obrotu żywności, należy ją określać mianem zakładu i oddzielnie rejestrować lub zatwierdzać³¹.

Jak już wspomniano, w świetle ustawodawstwa można wyróżnić dwa typy zakładów żywienia zbiorowego: otwarty i zamknięty. Poza kilkoma przepisami odnoszącymi się wyraźnie do zakładów żywienia zbiorowego działających w ramach wybranych jednostek oświatowych ustawa nie zawiera dalszego rozróżnienia w zakresie zakładów żywienia zbiorowego typu zamkniętego.

Występujące w prawie unijnym pojęcie „zakład żywienia zbiorowego” wiąże się także z innymi pojęciami: „przedsiębiorstwo spożywcze”, „zakład”,

²⁹ F. Opoka, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 318 i 321; także P. Wojciechowski, w: M. Korzycka, P. Wojciechowska, *System prawa...*, s. 231–232.

³⁰ P. Wojciechowski, w: M. Korzycka, P. Wojciechowska, *System prawa...*, s. 232–233; podstawowe etapy działań zakładu żywienia zbiorowego: A. Kołajtis-Dołowy, K. Kozłowska, B. Pietruszka, *Żywnie i usługi gastronomiczne, cz. IV: Zasady żywienia*, Warszawa 2017, s. 276.

³¹ F. Opoka, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 318.

„handel detaliczny” oraz „działalność gospodarcza”. Przez pojęcie przedsiębiorstwa spożywczego (*food business*) należy rozumieć przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne, typu *non-profit* lub nie, prowadzące jakąkolwiek działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności (art. 3 pkt 2 rozporządzenia nr 178/2002). Odnosząc się do jednostek kwalifikujących się jako przedsiębiorstwo, należy zauważyć, że przyjęte przez prawodawcę unijnego pojęcie przedsiębiorstwa nie pokrywa się z pojęciem przedsiębiorstwa ugruntowanym w prawie polskim³². Dla niniejszych rozważań znaczenie ma także wprowadzenie przez prawodawcę unijnego pojęcia „handel detaliczny”, który oznacza obsługę i/lub przetwarzanie żywności i jej przechowywanie w punkcie sprzedaży lub w punkcie dostaw dla konsumenta finalnego; określenie to obejmuje terminale dystrybucyjne, działalność cateringową, stołówki zakładowe, catering instytucjonalny, restauracje i podobne działania związane z usługami żywnościowymi, sklepy, centra dystrybucji w supermarketach i hurtownie (art. 3 pkt 7 rozporządzenia nr 178/2002). W definicji tej wymieniono m.in. stołówki zakładowe, catering i restauracje jako formy handlu detalicznego. W prawie krajowym będą to różnego rodzaju zakłady żywienia zbiorowego, z których usług korzystają konsumenci żywności. W ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia pojęcie „handel detaliczny” odnosi się głównie do rolniczego handlu detalicznego (art. 3 ust. 3 pkt 29b u.b.ż.ż.).

W prawodawstwie unijnym nie funkcjonuje pojęcie zakładów żywienia zbiorowego typu zamkniętego. Prawo unijne posługuje się ogólnie pojęciem zakładów żywienia zbiorowego, do których zalicza m.in. szkoły i szpitale, a które z kolei ustawodawca polski uznaje za przykłady zakładów żywienia zbiorowego typu zamkniętego. Sformułowania „zakład żywienia zbiorowego” i „zakład żywienia zbiorowego typu zamkniętego” opierają się konstrukcyjnie na pojęciu „zakład” (*establishment*), które w art. 3 ust. 3 pkt 54 u.b.ż.ż. zdefiniowane jest jako „przedsiębiorstwo spożywcze” w rozumieniu art. 3 pkt 2 rozporządzenia nr 178/2002³³. „Zakład” w świetle prawa polskiego to „przedsiębiorstwo spożywcze” w rozumieniu prawa unijnego³⁴. Prawodawca unijny używa pojęcia „zakład” m.in. w odniesieniu do żywienia zbiorowego (czyli także jako „zakład żywienia zbiorowego”) i w ramach tej definicji,

³² Ibidem, s. 314–315.

³³ Ibidem, s. 313–321.

³⁴ Ściśle: „zakład” oznacza każdą jednostkę „przedsiębiorstwa spożywczego”, tak: P. Wojciechowski, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa...*, s. 230, 233–234; K. Leśkiewicz (*Ustawa o bezpieczeństwie...*, s. 99) wskazuje, że przepis należy interpretować celowościowo, a nie literalnie.

wcześniej przywołanej, wskazuje na przedsiębiorstwa (świadczące usługi gastronomiczne, w których w ramach prowadzenia działalności gospodarczej przygotowuje się żywność gotową do spożycia przez konsumenta finalnego). Legislator unijny nie jest konsekwentny w stosowaniu tych pojęć³⁵. Nie ulega jednak wątpliwości, że przedsiębiorstwo spożywcze to rodzaj przedsiębiorstwa w rozumieniu prawa unijnego³⁶. Nie można też pomijać tego, że prawodawca unijny zdefiniował pojęcie „przedsiębiorstwo” jako każdą jednostkę przedsiębiorstwa spożywczego (art. 2 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 852/2004)³⁷.

Konieczne jest także odniesienie się do kwestii prowadzenia działalności gospodarczej, którą prawodawca unijny powołuje w definicji zakładu żywienia zbiorowego. Mogłaby ona sugerować, że chodzi tu o prowadzenie działalności gospodarczej jako zorganizowanej działalności zarobkowej, wykonywanej we własnym imieniu i w sposób ciągły³⁸. Taka wykładnia nie jest jednak prawidłowa, gdy weźmie się pod uwagę, że art. 2 ust. 2 lit. d rozporządzenia nr 1169/2011 obejmuje m.in. na szpitale i szkoły, które działalności gospodarczej w takim rozumieniu nie prowadzą. Niewątpliwie prawodawca miał tu na uwadze placówki, których działalnością statutową nie jest zarobkowa działalność gastronomiczna, ale które ze względu na swoje cele statutowe zajmują się także zbiorowym żywniem.

W konsekwencji należy przyjąć, że pojęcie zakładu żywienia zbiorowego nie ogranicza się tylko do zakładu prowadzącego działalność gastronomiczną nakierowaną na osiągnięcie zysku, ale obejmuje wszelkie formy aktywności związanej z przygotowaniem żywności gotowej do spożycia przez konsumenta finalnego, zarówno *for profit* (np. restauracje, bary, food trucki), jak i *non profit* (szkoły, szpitale, jadłodajnie dla osób ubogich czy bezdomnych prowadzone przez organizacje charytatywne). Chodzi więc tutaj o prowadzenie przedsiębiorstwa spożywczego w rozumieniu art. 3 pkt 2 rozporządzenia nr 178/2002³⁹. Należy zauważyć, że przedsiębiorstwo spożywcze, które

³⁵ Szerzej: P. Wojciechowski, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa...*, s. 216–219.

³⁶ Wniosek taki nie do końca jest jednak poprawny, o czym na podstawie samej definicji przedsiębiorstwa spożywczego pisze P. Wojciechowski. Ibidem, s. 219 i n.

³⁷ F. Opoka wskazuje na błędne tłumaczenie rozporządzenia nr 852/2004 i stosowanie pojęcia „przedsiębiorstwo” zamiast „zakład”. Por. F. Opoka, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 317.

³⁸ Art. 3 ustawy z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 221).

³⁹ A. Szymecka-Wesołowska, P. Szczypkowska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie. Prezentacja. Reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa 2018, s. 54–55.

nie prowadzi działalności gospodarczej, nie może być kwalifikowane jako przedsiębiorstwo w świetle prawa polskiego.

Analizując zatem prawodawstwo unijne odnoszące się do żywienia zbiorowego, należy mieć na uwadze pojęcie zakładu żywienia zbiorowego, ale także przepisy dotyczące przedsiębiorstw spożywczych. Warto zauważyć, że pojęcie „zakład” odnosi się do pojęcia „przedsiębiorstwo spożywcze” zdefiniowanego w rozporządzeniu nr 178/2002. Z kolei pojęcie „zakład żywienia zbiorowego” wywodzi się z rozporządzenia nr 1169/2011.

3. Status prawny zakładów żywienia zbiorowego typu otwartego i zamkniętego

Pojęcie „zakład żywienia zbiorowego” jest bardzo ogólne i pojemne. Odnosi się do różnego rodzaju zakładów i podmiotów je prowadzących, m.in. prywatnych, nastawionych na osiąganie zysku (np. restauracje), jak i takich (prowadzonych głównie przez podmioty prawa publicznego), dla których organizacja żywienia zbiorowego jest pobocznym obszarem działalności, czyli zasadniczo zakładów żywienia zbiorowego typu zamkniętego, tj. szkół, przedszkoli, szpitali i zakładów karnych. Kwestie dotyczące organizacji żywienia zbiorowego w tych jednostkach będą wynikać z przepisów regulujących już wprost zasady działania placówek.

Zakłady żywienia zbiorowego są jednostkami różnorodnymi, a ich status prawny wynika z wielu przepisów różnych aktów prawnych. Nie jest on określany przez prawo żywnościowe. Ustawodawca nie reguluje także statusu poszczególnych zakładów żywienia zbiorowego typu zamkniętego. Takie zakłady są jedynie funkcjonalnie wyodrębnioną⁴⁰ częścią placówek, których podstawowa działalność nie jest związana z żywnością, żywniem czy jego organizacją. Celem powołania jednostek, które funkcjonują także jako zakłady żywienia zbiorowego typu zamkniętego, nie jest świadczenie usług żywienia. Organizowanie żywienia to nierzadko obowiązkowy, ale uboczny obszar ich działalności. Często stanowi on uzupełnienie różnego rodzaju usług opiekuńczych, edukacyjnych czy leczniczych. Powstanie i funkcjonowanie takich placówek związane jest przede wszystkim z koniecznością spełnienia wszelkich innych wymogów prawnych określonych dla tych poszczególnych jednostek, tj. domów seniora, szkół i przedszkoli, szpitali czy zakładów karnych. Dotyczyć one mogą

⁴⁰ Inaczej: samodzielnie funkcjonalnie w znaczeniu podanym w przywołanej wcześniej literaturze.

konieczności uzyskania stosownych zezwoleń administracyjnych, kwalifikacji posiadanych przez podmioty tworzące czy prowadzące takie zakłady, statusu prawnego czy spełnienia wymogów higieniczno-sanitarnych dla całej placówki.

Wymogi formalne związane z zatwierdzeniem fragmentu działalności takich jednostek w zakresie organizowania żywienia zbiorowego nie decydują o spełnieniu zasadniczych warunków do uznawania danej jednostki za szpital czy szkołę. Dużym uproszczeniem jest zatem posługiwanie się sformułowaniem, że szkoły czy szpitale są przykładami zakładów żywienia zbiorowego typu zamkniętego. W tym znaczeniu takie placówki funkcjonują tylko w odniesieniu do fragmentu swojej działalności, która nie jest przy tym wyodrębniona pod względem prawnym. Jeżeli dana placówka, np. szpital, musi spełniać określone wymagania higieniczno-sanitarne w zakresie funkcjonujących w niej pomieszczeń, to za dodatkowe wymogi należy uznać spełnienie ich w zakresie wymaganym przez prawo żywnościowe, np. konieczność wprowadzenia systemu HACCP. W takim ujęciu spełnienie dodatkowych dla placówki wymogów będzie jednak konieczne dla możliwości zatwierdzenia i uznania jednostki (jej funkcjonalnie wyodrębnionego fragmentu działalności) jako zakładu żywienia zbiorowego typu zamkniętego.

Jest to cecha bardzo widoczna – zarówno w odniesieniu do szkół czy przedszkoli, szpitali, jak i zakładów karnych. Nie zmienia to faktu, że oprócz spełnienia przez takie jednostki wszelkich wymogów prawnych dotyczących ich funkcjonowania – jako szkoły, przedszkola, szpitala czy zakładu karnego – dodatkowo podlegają one obowiązkowi reglamentacyjnemu, które odnosi się już wprost do zakładów żywienia zbiorowego. Chodzi tutaj m.in. o obowiązek zatwierdzenia zakładu. Spełnienie tego obowiązku publiczno-prawnego nie determinuje funkcjonowania danej jednostki w jej podstawowym zakresie działalności, ale warunkuje działalność w obszarze żywienia. Dopełnienie obowiązku w zakresie zatwierdzenia jednostki jako zakładu żywienia zbiorowego jest konieczne w odniesieniu m.in. do szpitala czy zakładu karnego, w których zawsze organizowane jest żywienie zbiorowe. W przypadku szkół już nie – nie każda szkoła bowiem będzie organizowała żywienie zbiorowe dla uczniów, a zatem nie będzie jednocześnie funkcjonowała jako zakład żywienia zbiorowego. Ustawodawca w art. 61 u.b.ż.ż. zezwala także na warunkowe zatwierdzenie zakładu, które odnosi się do sytuacji, gdy zakład nie spełnia wszystkich wymogów, ale jest realna szansa na to, że ujawnione przez właściwy organ inspekcji sanitarnej uchybienia zostaną usunięte w stosunkowo krótkim czasie. Dotyczy to przypadków,

w których wydaje się, iż zakład spełnia wszelkie wymogi w zakresie infrastruktury i wyposażenia⁴¹.

Decyzje zatwierdzające zakłady żywienia zbiorowego wskazują wyraźnie nie tylko na zakład czy część jednostki prowadzącą działalność w zakresie żywienia (np. blok żywieniowy, stołówka, punkt wydawania posiłków), ale także na prowadzoną w nim konkretną działalność żywieniową w zakresie wprowadzania do obrotu, produkcji żywności bądź sposobu działania i wykorzystywanych w działalności surowców. Należy podkreślić, że wykładnia literalna przepisu art. 3 pkt 55 i 56 u.b.ż.ż. oraz art. 2 ust. 2 lit. d rozporządzenia nr 1169/2011 może prowadzić do wniosku, który wprost nakazuje cały obiekt uznawać za zakład żywienia zbiorowego – niezależnie od tego, czy jest to restauracja, której głównym celem działania jest organizowanie żywienia, czy właśnie szkoła lub szpital.

Istotne okazuje się ustalenie, czy dla kwalifikacji danej jednostki jako zakładu żywienia zbiorowego ma znaczenie to, w jaki sposób jest zorganizowane żywienie zbiorowe w danej placówce, czyli we własnej kuchni (przy zatrudnieniu własnych pracowników albo przy pomocy ajenta) bądź z wykorzystaniem usługi cateringu. W definicji samego pojęcia „zakład żywienia zbiorowego” należy zwrócić uwagę na określenie „przygotowywanie żywności”. W tej definicji mieszczą się zakłady typu zamkniętego. Jednak z uwagi na ich ustawowe wyodrębnienie, chociażby przez zdefiniowanie zakładów żywienia zbiorowego typu zamkniętego, ta definicja ogólna zakładów żywienia zbiorowego odnosi się w praktyce przede wszystkim do zakładów typu otwartego, czyli restauracji, barów itd. Zasadniczym kryterium wyróżnienia tego rodzaju zakładów będzie działalność w zakresie przygotowywania posiłków.

Z kolei w definicji zakładu żywienia zbiorowego typu zamkniętego należy zwrócić uwagę na odesłanie do działalności „w zakresie zorganizowanego

⁴¹ Art. 148 ust. 4 zd. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z 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 95, s. 1, dalej: rozporządzenie nr 2017/625).

żywienia określonych grup konsumentów”. Każda placówka, która zobowiązana jest zapewnić żywienie i faktycznie zapewnia to żywienie, będzie zakładem żywienia zbiorowego (typu zamkniętego) niezależnie od profilu prowadzonej działalności głównej i od tego, czy będzie te posiłki samodzielnie przygotowywać, czy jedynie wydawać.

Ponadto trzeba zauważyć, że definicja zakładu żywienia zbiorowego typu zamkniętego z art. 3 pkt 56 u.b.ż.ż. wskazuje na zakład, który prowadzi działalność w określonym zakresie, ale w innym, wyraźnie określonym zakładzie, np. zakład wykonujący działalność w zakresie zorganizowanego żywienia określonych grup konsumentów w szpitalu. Takie spojrzenie na omawianą definicję (i znaczenie przymyka „w” przed np. wyrazem „szpital” w tym pojęciu) także prowadzi do wniosku, że zakładem w świetle prawa żywnościowego będzie jedynie ta część danej jednostki, której funkcjonowanie ma związek z żywieniem zbiorowym. W przypadku restauracji będzie to oczywiście cała placówka (cały zakład), ale w przypadku np. szkoły czy przedszkola – już tylko jej fragment, potocznie nazywany blokiem żywienia.

Z definicji zakładu żywienia zbiorowego można wyprowadzić jeszcze jeden istotny wniosek: o ile zakłady żywienia zbiorowego typu otwartego działają głównie jako jednostki nastawione na osiąganie zysku i są prowadzone przez podmioty prywatne (przedsiębiorców), o tyle zakłady żywienia zbiorowego typu zamkniętego, dla których organizacja żywienia zbiorowego jest działaniem obowiązkowym, ale ubocznym w stosunku do głównej działalności – i jest to przy tym działalność *non-profit* – są prowadzone głównie przez podmioty publiczne. Ponadto zakłady żywienia zbiorowego typu zamkniętego są zasadniczo częścią tych jednostek, których funkcjonowanie szczegółowo regulują przepisy prawa publicznego. Zakres pojęcia zakładów żywienia zbiorowego jest bardzo szeroki i nie odnosi się do tego, czy zakład jest prowadzony przez podmiot prawa publicznego, czy też podmiot z rynku prywatnego.

Podsumowanie

Niniejsze rozważania uprawniają do sformułowania kilku wniosków.

Pojęcia funkcjonujące w polskim i unijnym prawie żywnościowym w odniesieniu do zakładów żywienia zbiorowego nie są jednolite. Przykładowo pojęciu „zakład” z u.b.ż.ż. odpowiada pojęcie „przedsiębiorstwo spożywcze” z rozporządzenia nr 178/2002, choć zakresy tych pojęć budzą wątpliwości. Ponadto w świetle prawa unijnego nie zostało wyróżnione pojęcie zakładów żywienia zbiorowego typu zamkniętego. Jednym pojęciem „zakładów żywienia zbiorowego” objęto jednostki o różnym statusie.

Objęcie wszystkich zakładów żywienia zbiorowego jedną definicją jest zabiegiem ryzykownym, gdy weźmie się pod uwagę, że każdy z takich zakładów wykazuje pewną swoistość działalności żywieniowej. W świetle prawa nie do końca widoczne jest to, że szkoła czy szpital w określonym fragmencie działalności funkcjonuje także jako zakład żywienia zbiorowego, tj. jako ostatnie ogniwo łańcucha żywnościowego. Wymogi dotyczące żywienia w takich jednostkach są inne niż dla klienta restauracji. W świetle regulacji prawnych można wyróżnić zakłady żywienia zbiorowego typu otwartego i zamkniętego. To rozróżnienie jest dość uproszczone, gdyż zakład żywienia zbiorowego typu zamkniętego stanowi jedynie fragment działalności określonej jednostki. W sposób nieprecyzyjny zatem definicje wskazują na szpital czy szkołę jako przykłady zakładów żywienia zbiorowego (typu zamkniętego). Placówki te nie są także w całości zatwierdzane czy rejestrowane jako zakłady.

Ustawodawca nie reguluje statusu prawnego poszczególnych zakładów żywienia zbiorowego, w szczególności zakładów typu zamkniętego. Analizowana w pracy definicja obejmuje jednostki o różnym statusie prawnym: począwszy od prywatnych, małych lokali gastronomicznych, restauracji, aż do szpitali, szkół i zakładów karnych – prowadzonych czy tworzonych przez podmioty publiczne. Rozróżnienie zakładów żywienia zbiorowego typu otwartego i zamkniętego nie uwzględnia np. tego, czy jednostka ma charakter prywatny, czy publiczny, jakiej części działalności jednostki dotyczy żywienie oraz jaka grupa konsumentów żywności korzysta z usług danego zakładu.

BIBLIOGRAFIA

- Gertig H., Gawęcki J. (2014), *Żywność człowieka. Słownik terminologiczny*, Warszawa.
- Leśkiewicz K. (2020), *Prawo żywnościowe*, Warszawa.
- Leśkiewicz K. (2022), *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa.
- Kołątjis-Dołowy A., Kozłowska K., Pietruszka B. (2017), *Żywność i usługi gastronomiczne*, cz. IV: *Zasady żywienia*, Warszawa.
- Korzycka M., Wojciechowski P. (2017), *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Sokołowski Ł. M. (2014), *Procedura dokonywania zmian w rejestrze zakładów żywnościowych – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Szymancka-Wesołowska A. (red.) (2013), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa.
- Szymancka-Wesołowska A. (red.) (2018), *Znakowanie. Prezentacja. Reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa.
- Taczanowski M. (2007), *Prawo żywnościowe*, Warszawa.

MASS CATERING ESTABLISHMENTS – CONCEPT, CLASSIFICATION, LEGAL STATUS

Summary

The aim of the considerations was to determine the content of the concept of mass catering establishments, to classify these establishments and to determine their legal status. In pursuing the objective thus defined, the various concepts that have been analysed include: “establishment,” “mass catering establishment,” “open type mass catering establishment,” “closed type mass catering establishment” and “food establishment.” Under food law, a distinction may be made between an open-type and a closed-type mass catering establishment. This distinction is somewhat simplified, as a closed-type mass catering establishment represents only a fragment of the activities of a given entity. In conclusion of the conducted considerations, among other things, attention is drawn to the heterogeneity of the discussed concept under national and EU laws, and to the diversity of other concepts related to the operation of mass catering establishments. Attempting to embrace all mass catering establishments under a single definition is a risky endeavour, given that each of such establishments exhibits a certain specificity in its food business. Furthermore, food law does not regulate the operation of individual units in the capacity of mass catering establishments.

Keywords: establishment, mass catering establishment, open type mass catering establishment, closed type mass catering establishment, mass catering

ESERCIZI DI RISTORAZIONE COLLETTIVA – CONCETTO, TIPOLOGIA, STATUS GIURIDICO

Riassunto

L'articolo si propone di determinare il contenuto del concetto di esercizio di ristorazione collettiva, indicarne la tipologia e stabilirne lo status giuridico. Per raggiungere l'obiettivo sono stati analizzati, tra l'altro, i seguenti concetti: “esercizio”, “esercizio di ristorazione collettiva”, “esercizio di ristorazione collettiva di tipo aperto”, “esercizio di ristorazione collettiva di tipo chiuso” e “azienda alimentare”. Alla luce del diritto alimentare si possono distinguere esercizi di ristorazione collettiva aperti e chiusi. Tuttavia, questa distinzione è abbastanza semplificata: un esercizio di ristorazione collettiva di tipo chiuso costituisce soltanto una parte dell'attività svolta. Nella parte conclusiva, l'autrice fa notare, tra l'altro, che nell'ordinamento nazionale e dell'UE il concetto in esame è eterogeneo, come anche gli altri concetti relativi al funzionamento di tali esercizi. Comunque, far rientrare tutti i tipi di esercizi di ristorazione collettiva in una definizione è una soluzione rischiosa, soprattutto se si tiene conto del fatto che ciascuno di essi gode di una certa specificità dal punto di vista dell'attività alimentare che svolge. Inoltre, le disposizioni del diritto alimentare non regolano il funzionamento delle singole unità in termini di esercizio di ristorazione collettiva.

Parole chiave: esercizio, esercizio di ristorazione collettiva, esercizio di ristorazione collettiva di tipo aperto, esercizio di ristorazione collettiva di tipo chiuso, ristorazione collettiva

ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ*

ORCID: 0000-0001-9277-4262

O postrzeganiu prawa na przykładzie sprawy rolnej z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Wprowadzenie

Prawo jako instrument oddziaływania na życie społeczne może być postrzegane, wyjaśniane i opisywane na różnych poziomach i z różnych perspektyw. Można na prawo patrzeć z perspektywy filozofa prawa, teoretyka prawa, dogmatyka, socjologa, psychologa, politologa, ustawodawcy, sędziego, urzędnika, nauczyciela, adresata norm prawnych¹. Poszukiwania istoty prawa, jego właściwości, uwarunkowań, mechanizmów działania i jego efektywności trwają od tysięcy lat. Mimo to na podstawowe pytania dotyczące prawa ciągle nie udzielono przekonujących odpowiedzi. Niemiecki karnista Arthur Kaufmann, znany z dorobku w dziedzinie filozofii prawa, w 1975 r. napisał: „Dzisiaj już wiemy, że ta recepta: ścisłe brzmienie ustawy albo ponadustawowa norma prawa natury, *tertium non datur*, jest strasznym uproszczeniem prowadzącym do błędu i że powinniśmy zamknąć drogę prowadzącą zarówno do prawa natury (pojętego w kategoriach racjonalni-

* Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

¹ Przykładowo w środowisku akademickim skupiającym prawników agrarystów różne podejście do badań prawa pozwala moim zdaniem wyodrębnić szkołę krakowską, w której dominuje prawnoporównawcze i dogmatyczne podejście do prawa rolnego, warszawsko-białostocką, nastawioną na badanie prawa rolnego od strony celowościowo-funkcjonalnej, oraz poznańską, ukierunkowaną za sprawą prof. Romana Budzinowskiego na teorię prawa rolnego, autora m.in. następujących monografii: *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992; *Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 2; *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008.

styczno-absolutystycznych), jak i do ustawowego pozytywizmu. Wiemy, że odwieczny spór pomiędzy prawem natury i pozytywizmem prawniczym już dawno temu osiadł na mieliźnie²².

Z oczywistych względów celem niniejszej publikacji nie jest kolejna próba odniesienia się do zasygnalizowanego podstawowego dylematu, lecz zilustrowanie, jak postrzeganie prawa może przekładać się na praktyczne jego stosowanie. Owa zależność sprawia, że istoty prawa i mechanizmów jego oddziaływania na życie społeczne można poszukiwać, wychodząc albo tylko od ogólnych zagadnień filozofii i teorii prawa, albo od zawiłości wiążących się z konkretnymi przypadkami, zmuszających interpretatora do oceny prawnej tych przypadków przez pryzmat właściwości i roli prawa jako narzędzia osiągnięcia założonych celów społecznych. Podstawowym celem prawa jest zapewnienie ładu społecznego w każdej sferze życia społecznego. I nie to jest slogan, lecz jedna z podstawowych właściwości prawa. Z niej powinni sobie zdawać sprawę zarówno ustawodawcy, jak i organy stosujące prawo, wyposażone we władzę osądzania konkretnych spraw, za którymi kryją się majątkowe i niemajątkowe interesy, a także emocje i przeżycia. Dlatego końcowy efekt działania prawa nie może zależeć tylko od aktywności ustawodawcy, lecz także od właściwego rozumienia roli organów (sądowych i niesądowych) orzekających w konkretnych sprawach.

1. Przedmiot sprawy i związany z nią stan prawny

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością będąca właścicielem nieruchomości rolnej podjęła działania w celu przekształcenia się w spółkę komandytową. Kierując się ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³, złożyła do prezesa Agencji Nieruchomości Rolnej (ANR)⁴ wniosek o wyrażenie zgody na przeniesienie własności nieruchomości rolnej na spółkę, która miała powstać w wyniku przekształcenia. Sprawa stała się

²² A. Kaufmann, *Od prawa natury i pozytywizmu prawniczego do hermeneutyki prawniczej*, w: J. Zajadło, *Kaufmann*, Sopot 2018, s. 13.

³ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2569 ze zm.; dalej: u.k.u.r.).

⁴ Od 1 września 2017 r. zadania Agencji przejął Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, a kompetencje prezesa Agencji – dyrektor generalny KOWR (ustawa z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. poz. 623; art. 1 i 45–47 ustawy z 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. poz. 624). W konsekwencji od 1 września 2017 r. wszelkie uprawnienia i obowiązki przypisane Agencji wykonuje KOWR albo jego dyrektor generalny w zależności od natury prawnej uprawnienia lub obowiązku.

źródłem na tyle poważnych kontrowersji, że trafiła do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), gdzie zarejestrowano ją pod sygnaturą II OSK 306/18. Wyrok wydano 15 stycznia 2019 r.

Jak wynika z uzasadnienia wymienionego wyroku NSA, wniosek o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej został złożony w czasie obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu ustalonym nowelizacją dokonaną ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁵. Nowe regulacje prawne weszły w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r. Obowiązujące do tego dnia ograniczenia sprowadzały się do tego, że państwu, działającemu przez państwową ANR, stworzono możliwość kontroli wyłącznie umownego obrotu własnościowego gruntami rolnymi, dokonywanego na podstawie umowy sprzedaży lub innej umowy niż sprzedaż. Agencji przyznano bowiem prawo pierwokupu w przypadku umów sprzedaży nieruchomości rolnej i uprawnienie do jej nabycia w przypadku przeniesienia własności na podstawie innej umowy niż sprzedaż⁶. Nabywcą takiej nieruchomości mógł być zatem każdy podmiot, tyle że Agencja mogła „przejąć” jej własność, wykonując prawo pierwokupu lub prawo nabycia zastrzeżone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego.

Nowelizacją z 2016 r. zdecydowanie rozszerzono zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Po pierwsze, przyjęto, że zastrzeżone regulacje dotyczą również innych zdarzeń prawnych niż umowy prowadzące do zmian w zakresie prawa własności i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnych. Zgodnie z dodanym do art. 2 punktem 7 przez nabycie nieruchomości rolnej należy rozumieć „przeniesienie własności nieruchomości rolnej [czyli na podstawie umowy – Z.T.] lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej [innej czynności niż umowa – Z.T.] lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego”.

Po drugie, przesądzono, że ustawa dotyczy także przeniesienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej⁷ (art. 2c pkt 1)⁸.

⁵ Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 507).

⁶ Z tym że z dniem 8 lipca 2010 r. ograniczono możliwość ingerencji ze strony Agencji w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni wynoszącej co najmniej 5 ha (ustawa z 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. Nr 110, poz. 725).

⁷ Dlatego przez używany dalej zwrot „obróć własnościowy” należy rozumieć zmiany w zakresie zarówno prawa własności, jak i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej.

⁸ Należy pamiętać, że od początku obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jej regulacje stosuje się do nabycia spadku lub jego części obejmującego nieruchomości

Po trzecie, rozciągnięto zakres ustawy, zastępując 5-hektarową normę powierzchniową, ograniczającą jej stosowanie, normą 0,3 ha (art. 1a pkt 2).

Po czwarte, wprowadzono ograniczenia podmiotowe, a także poszerzono ograniczenia przedmiotowe. Zaczęła bowiem obowiązywać zasada, że nabywcą nieruchomości rolnej może być rolnik indywidualny (art. 2a ust. 1), zdefiniowany w art. 6 ustawy. Nabycie przez inny podmiot było nadal możliwe, tyle że za zgodą prezesa ANR, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej. Bez takiej zgody nieruchomość rolną mogły nabyć tylko podmioty, które wymieniono w art. 2a ust. 3. W tym ustępie wymieniono także zdarzenia prawne, w związku z którymi wymóg uzyskania zgody został wyłączony. Co więcej, wprowadzono ograniczenia powierzchniowe w tej postaci, że wskutek nabycia nie może dojść do przekroczenia 300 ha użytków rolnych (art. 2a ust. 2). Z wnioskiem o wyrażenie zgody na nabycie przez osobę niebędącą rolnikiem indywidualnym może wystąpić zbywca nieruchomości rolnej. Może to uczynić także nabywca, będący osobą fizyczną, zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu ustawy. Jedną z przesłanek uzyskania zgody na wniosek zbywcy stało się wykazanie, że nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej.

Po piąte, działaniem ustawy objęto także pośrednie zmiany w obrocie własnościowym nieruchomościami rolnymi. Agencji, działającej na rzecz Skarbu Państwa, przyznano prawo pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółce kapitałowej (art. 3a). Co więcej, nowelizacja stworzyła możliwość nabycia przez Agencję nieruchomości rolnej w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej (art. 3b).

Po szóste, na nabywców nałożono określone obowiązki (art. 2b).

Po siódme, rozszerzono sankcje za naruszenie przepisów ustawy (art. 9).

Opisywana wyżej sprawa, rozpatrywana przez NSA, dotyczyła zmian własnościowych w postaci przekształcenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (kapitałowej) w spółkę komandytową (osobową). Przywołana wyżej definicja „nabycia nieruchomości rolnej” z art. 2 pkt 7 u.k.u.r. nie wymienia wprost zdarzenia prawnego w postaci „przekształcenia” spółki handlowej. Nie ulega jednak wątpliwości, że „autorzy” nowelizacji, definiując zwrot „nabycie nieruchomości rolnej”, mieli na uwadze także przekształcenie w rozumieniu kodeksu spółek handlowych. Taki wniosek znajduje potwierdzenie w art. 4 ustawy, który zastrzegł dla Agencji, działającej na rzecz

rolną lub gospodarstwo rolne (art. 1070¹ k.c.), a z dniem 3 grudnia 2011 r. potwierdzono jej stosowanie do nabycia gospodarstwa rolnego (art. 4a ustawy).

Skarbu Państwa, prawo nabycia nieruchomości rolnej zbywanej w drodze innej umowy niż sprzedaż lub na podstawie innego zdarzenia prawnego. Wśród nich wyraźnie wymieniono zdarzenia w postaci: podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek prawa handlowego. Skoro przekształcenie zostało uznane w tym przepisie za jeden ze sposobów nabycia nieruchomości rolnej, to do przekształcenia spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej powinna mieć zastosowanie ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym wymóg uzyskania zgody prezesa Agencji na nabycie przez podmiot niebędący rolnikiem indywidualnym.

Wyłączenia od tego wymogu określono w art. 2a ust. 3 ustawy. Problem w tym, że w ust. 3 nie wymieniono podmiotów nabywających nieruchomości rolne wskutek podziału, przekształcenia bądź łączenia. Nic dziwnego więc, że organy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, będącej właścicielem nieruchomości rolnej, dążącej do przekształcenia jej w spółkę komandytową, złożyły wniosek do prezesa ANR o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości przez przyszłą spółkę komandytową. A słuszność rozumowania organów spółki znalazła potwierdzenie w późniejszej nowelizacji ustawy dokonanej w 2019 r.⁹ Za jej sprawą rozszerzono bowiem w ust. 3 art. 2a u.k.u.r. katalog przypadków, w których nabywcy nie muszą być rolnikami indywidualnymi i w konsekwencji nie muszą ubiegać się o zgodę na nabycie nieruchomości rolnej. Dodano bowiem w tym ustępie m.in. nabycie wskutek podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych (pkt 11). Można zatem zapytać, czy rozszerzenie katalogu przypadków, w których wyłącza się stosowanie wymogu bycia rolnikiem indywidualnym, obowiązuje jedynie na przyszłość, tj. od wejścia w życie znowelizowanych przepisów (od 26 czerwca 2019 r.), czy też stanowi potwierdzenie wyjątków (tj. norm szczególnych, stanowiących źródło wprost niewypowiedzianych wyjątków), które można było wyinterpretować z przepisów obowiązujących przed tym dniem.

Ze względu na rozważane kwestie w ramach postępowań administracyjnych i sądowych należy przypomnieć także treść art. 61a k.p.a. Zgodnie z § 1 zd. 1 organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte. W § 2 dodano, że na postanowienie to służy zażalenie.

⁹ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. poz. 1080), która weszła w życie z dniem 26 czerwca 2019 r.

2. Przebieg postępowania w sprawie

Prezes ANR postanowieniem wydanym pod koniec 2016 r. odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego z tego powodu, że w chwili złożenia wniosku nie istniał podmiot (czyli w rozważanym przypadku spółka komandytowa), który ma być nabywcą nieruchomości rolnej, a tym samym uznał, że nie ma podstaw prawnych do wyrażenia zgody na nabycie takiej nieruchomości przez podmiot, który jeszcze nie istnieje. Z uzasadnienia wyroku NSA nie wynika, czy prezes ANR odmówił wszczęcia postępowania także z innych powodów. Nie wynika również, czy brał pod uwagę możliwość, że nabycie w drodze przekształcenia nie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r. Aczkolwiek w takim przypadku stanowiłoby to podstawę do umorzenia postępowania administracyjnego, o ile postępowanie zostałoby już wszczęte (art. 105 k.p.a.).

Minister rolnictwa i rozwoju wsi utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. W uzasadnieniu wskazał, że prowadzenie postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej wymaga wskazania zarówno nieruchomości, jak i nabywcy. W ocenie ministra w sytuacji, gdy nabywca nieruchomości rolnej ma powstać z przekształcenia zbywcy, nie występuje element podmiotowy postępowania, co uniemożliwia jego wszczęcie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA) uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie ministra i poprzedzające je postanowienie prezesa ANR. W ocenie NSA z przepisów prawa materialnego nie wynika, aby postępowanie mogło być wszczęte jedynie w sytuacji, gdy na dzień składania wniosku istnieje w obrocie prawnym podmiot, na którego rzecz ma być przeniesiona własność. Okoliczność ta może mieć wyłącznie znaczenie w kontekście późniejszej oceny, czy jest spełniony warunek materialny udzielenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej, w konsekwencji więc dotyczy on zasadności, a nie dopuszczalności wniosku.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł minister, zaskarżając go w całości. Uzasadniając zarzuty, stwierdził, że wniosek o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej powinien precyzyjnie wskazywać nabywcę tej nieruchomości, w tym przypadku osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej – nazwę (firmy), siedzibę oraz numer w Krajowy Rejestrze Sądowym, jeżeli dany podmiot podlega wpisowi do tego rejestru. Minister wywiódł, że w konsekwencji tego nabywca powinien istnieć w dacie składania wniosku, co w jego ocenie stanowi warunek formalny, wskazujący, że czynność prawna nie ma charakteru

abstrakcyjnego. Zasygnalizował również, że brak oznaczenia nabywcy we wniosku może uniemożliwić zwrócenie się do tego podmiotu o dodatkowe informacje niezbędne do rozpatrzenia sprawy.

Ponadto minister wskazał, że w przypadku przekształcenia spółki w inną spółkę prawa handlowego przed i po przekształceniu występuje ten sam podmiot, który jedynie zmienił swą formę prawną, a przekształcenia mają służyć przede wszystkim temu, aby w ramach prowadzonej działalności gospodarczej jej forma była dostosowana do skali przedsięwzięć, zaangażowanego kapitału, wielkości zatrudnienia, zredukowania wpływu wspólnika na bieżące zarządzanie spółką czy wyłączenia praw kontrolnych wspólników. Zgodnie z zasadą kontynuacji właścicielem nieruchomości pozostaje nadal ten sam podmiot. Jednocześnie minister wskazał, że przekształcenie spółki nie zostało wymienione w art. 2 pkt 7 u.k.u.r. jako jedno ze zdarzeń prawnych powodujących nabycie nieruchomości rolnej i w jego ocenie spółka przekształcona nie ma obowiązku występowania o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej, a zatem wniosek o wyrażenie takiej zgody jest niedopuszczalny. Ostatni argument musiał się pojawić dopiero w skardze. W innym razie minister na wcześniejszym etapie rozpatrywania sprawy, gdy analizował odwołanie od postanowienia prezesa Agencji o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej w ramach przekształcenia spółki, powinien był uwzględnić odwołanie i uchylić zakwestionowane postanowienie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną spółka wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej, m.in. uzasadniając, że w rozpoznawanej sprawie nie zasły przesłanki odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego oraz że przez przekształcenie podmiotu w inną spółkę prawa dochodzi do nabycia nieruchomości rolnej przez spółkę przekształconą, co wynika z art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. b) u.k.u.r., w związku z czym wymagana jest zgoda na nabycie nieruchomości, która przechodzi na spółkę utworzoną.

W kwestii, czy przekształcenie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r., zapewne wypowiedział się WSA, skoro stwierdził, że kontrowersja dotycząca istnienia nabywcy „może mieć wyłącznie znaczenie w kontekście późniejszej oceny, czy jest spełniony warunek materialny zgody na nabycie nieruchomości rolnej i dotyczy zasadności nabycia nieruchomości rolnej [czyli już w toku postępowania o wyrażenie zgody – Z.T.], a nie dopuszczalności wniosku” o wyrażenie zgody na takie nabycie. Potwierdzeniem, że WSA musiał rozważać tę kwestię, jest fakt, że minister w skardze na wyrok WSA sformułował zarzuty co do traktowania przekształcenia jako nabycia w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych przez ministra w skardze, NSA uznał, że ustawa reguluje w sposób autonomiczny definicję ustawową nabycia nieruchomości rolnej i – powołując się na Macieja Zielińskiego¹⁰ – dodał, że sformułowanie w treści aktu prawnego definicji instytucji prawnej powoduje, iż „treść określona w tej definicji w toku dokonywania wykładni językowej ma pierwszeństwo przed znaczeniem przypisywanym określonemu wyrażeniu w języku prawniczym czy potocznym”¹¹. W konsekwencji NSA uznał, że analiza przytoczonych przepisów wskazuje, iż nabycie nieruchomości rolnej w wyniku przekształcenia spółki handlowej jest nabyciem w wyniku zdarzenia prawnego, o którym mowa w art. 2 pkt 7 u.k.u.r., i uzasadnia wystąpienie przez spółkę przekształcaną jako zbywcę tej nieruchomości z wnioskiem o wyrażenie zgody na jej nabycie na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. b) tej ustawy. NSA podkreślił bowiem, że choć spółka przekształcana i spółka przekształcona w świetle Kodeksu spółek handlowych stanowią ten sam podmiot, to na gruncie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stanowią *sui generis* zbywcę i nabywcę nieruchomości rolnej.

Ponadto NSA zauważył: „Nie bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, że zgodnie z art. 4 ust. 4 ust. 2 lit. a u.k.u.r. uprawnienie do nabycia nieruchomości rolnej w drodze oświadczenia właściwego organu nie przysługuje, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4 tej ustawy. Wyłączenie możliwości wystąpienia przez spółkę przekształcaną o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej powodowałoby, że wbrew treści art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. a u.k.u.r. spółka przekształcana byłaby pozbawiona ochrony przed nabyciem nieruchomości rolnej na podstawie oświadczenia organu”¹². Sądowi zapewne chodziło o to, że szersze rozumienie nabycia nieruchomości rolnej, obejmujące także nabycie wskutek przekształcenia spółki, jest korzystniejsze dla podmiotów dokonujących przekształcenia. Wówczas bowiem przekształcenie będzie objęte wymogiem zgody z art. 2a ust. 4 u.k.u.r., a jej udzielenie wyłącza prawo nabycia nieruchomości rolnej przyznane Agencji w art. 4 u.k.u.r. Gdyby jednak negatywnie rozpatrzono wniosek o wyrażenie zgody, to odmowna decyzja może być zaskarżona do wyższej instancji, a nawet do sądu administracyjnego. Natomiast węższe rozumienie nabycia nieruchomości oznaczałoby, że Agencji przysługiwałoby prawo nabycia nieruchomości rolnej, przewidziane w art. 4 u.k.u.r. W konsekwencji spółka przekształcona byłaby pozbawiona ochrony

¹⁰ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 203 i n.

¹¹ Uzasadnienie wyroku NSA z 15 stycznia 2019 r., II OSK 306/18, LEX 2629689.

¹² Ibidem.

prawnej w przypadku wykonania przez Agencję prawa nabycia nieruchomości rolnej. Cywilnoprawne oświadczenie woli o wykonaniu takiego prawa nie podlega bowiem kontroli instancyjnej, w przeciwieństwie do decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawie udzielenia zgody.

Co do kwestii nieistnienia nabywcy jako podstawy odmowy wszczęcia postępowania, NSA odnotował, że w rozpoznawanej sprawie występuje zarówno zbywca (spółka przekształcana), jak i nabywca (spółka przekształcona) nieruchomości rolnej, a fakt niewpisania nabywcy nieruchomości rolnej do Krajowego Rejestru Sądowego na etapie składania wniosku o wyrażenie zgody na nabycie takiej nieruchomości nie powoduje zdaniem NSA, że wniosku takiego nie można rozpatrywać. Ponadto Sąd stwierdził, że sporządzenie planu przekształcenia spółki, poddanie go badaniu biegłego rewidenta oraz wskazanie osób upoważnionych do reprezentowania spółki przekształconej niewątpliwie pozwalają na zbadanie, czy spółka przekształcona (nabywca nieruchomości rolnej) daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej.

W konsekwencji NSA uznał, że nie ma przeszkód prawnych do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zgody na nabycie nieruchomości rolnej wskutek przekształcenia spółki handlowej.

3. Ocena prawna nabycia nieruchomości rolnej wskutek przekształcenia spółki handlowej

Mogłoby się wydawać, że podstawową kwestią jest odpowiedź na pytanie, czy nabycie nieruchomości rolnej wskutek przekształcenia spółki handlowej w inną spółkę handlową jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r. Tymczasem organy administracyjne dostrzegły problem w tym, czy zdarzenie prawne, jakim jest przekształcenie spółki, umożliwia organowi rozpatrzenie wniosku o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej. Prezes ANR postanowieniem z listopada 2016 r. – jak to ujęto w uzasadnieniu wyroku NSA z 15 stycznia 2019 r. – „odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego, wskazując, że z uwagi na nieistnienie w chwili złożenia wniosku podmiotu, który miałby być nabywcą nieruchomości rolnej, brak jest podstaw prawnych na wyrażenie zgody na nabycie takiej nieruchomości”¹³. Stwierdzenie to jest o tyle zastanawiające, że odmówiono wszczęcia postępowania ze względów formalnych (w drodze postanowienia na podstawie art. 61a k.p.a.), a z drugiej strony w przytoczonej wypowiedzi

¹³ Ibidem.

mowa jest o braku podstaw na wyrażenie zgody, co mogłoby wskazywać na merytoryczne rozstrzygnięcie, którego jednak nie było z powodu odmowy wszczęcia postępowania.

Jak wynika z wyżej przytoczonego art. 61a ust. zd. 1 k.p.a., podstawą odmowy wszczęcia postępowania jest wniesienie żądania przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte. W rozpatrywanej sprawie wniosek został złożony przez właściciela nieruchomości rolnej, będącego spółką z ograniczoną odpowiedzialnością. Problem w tym, że w art. 2a ust. 4 pkt 1 w pierwotnym brzmieniu postanowiono, że wniosek o wyrażenie zgody może pochodzić od właściciela, ale z treści przesłanek wpływających na rozstrzygnięcie wniosku wynikało, że chodziło w nim o sytuację, gdy nie może on znaleźć nabywcy określonego w art. 2a ust. 1 lub 3 ustawy, a wskazany inny nabywca dawał rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej. Ustawa nie zawierała regulacji, która odnosiłaby się do wymogu uzyskania zgody w przypadku nabycia będącego skutkiem przekształcenia spółki handlowej¹⁴, a więc w przypadku, w którym nie chodzi w istocie o zbycie innej osobie. To spostrzeżenie zdecydowało o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie o udzielenie zgody na nabycie przez nieistniejącą jeszcze spółkę komandytową, która miała powstać wskutek przekształcenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, skoro odmówiono wszczęcia postępowania „z uwagi na nieistnienie w chwili złożenia wniosku podmiotu, który miałby być nabywcą nieruchomości rolnej”. Co więcej, ów powód odmowy wszczęcia postępowania zaakceptował organ II instancji, tj. minister rolnictwa i rozwoju wsi, twierdząc – jak to ujęto w uzasadnieniu wyroku NSA – że „nie występuje element podmiotowy postępowania, co uniemożliwia jego wszczęcie”.

Postawa organów administracyjnych jest przykładem krańcowo pozytywistycznego postrzegania prawa. To, że w prawie publicznym obowiązuje zasada, iż organ może władczo ingerować tylko na podstawie ustawy i w granicach przez nią wyznaczonych, nie może oznaczać, że owe granice są wyznaczane przez bezrefleksyjne korzystanie z wykładni językowej, w tym przypadku art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. Tego rodzaju postawa mogłaby być uzasadniona, gdyby ustawodawca był w stanie tworzyć przepisy odnoszące się precyzyjnie do każdego możliwego przypadku, zwłaszcza jeśli są to zażyt kazuistyczne regulacje, będące swego rodzaju pułapką interpretacyjną,

¹⁴ Dopiero 26 czerwca 2019 r. wyłączono *expressis verbis* zasadę, że nabywcą nieruchomości rolnej powinien być rolnik indywidualny, m.in. w przypadku nabycia wskutek przekształcenia spółki handlowej.

preferującą wykładnię literalną, utrudniającą ocenę prawną przypadków, niemieszczących się w hipotezach tak formułowanych przepisów.

Tymczasem od starożytności wiadomo, że przepisy, nawet kazuistycznie rozbudowane, nie są w stanie wyłączyć odwoływania się do pozaprawnych kryteriów w razie konieczności oceniania konkretnych przypadków. Składa się na to wiele czynników. Można je sprowadzić do następujących: a) uwarunkowania tworzenia (stanowienia) przepisów, w tym polityczne i organizacyjne; b) właściwości języka wykorzystywanego do nadawania przepisom określonej treści; c) niedająca się do końca przewidzieć różnorodność przypadków i kryteriów ocen; d) formalne i nieformalne kompetencje osoby dokonującej oceny prawnej z jej charakterem, światopoglądem, wiedzą, doświadczeniem, umiejętnościami, a nawet słabościami.

Co więcej, nadmierna kazuistyka sprawia, że wystąpienie nietypowej okoliczności wyłącza możliwość prostego wpisania ocenianego stanu faktycznego w hipotezę szczegółowego przepisu. A jeżeli nazbyt rozbudowana kazuistyka zostanie połączona z niespójnością terminologiczną i niespójnością regulacji w ramach danego aktu prawnego (wewnętrznej) oraz wobec innych aktów (zewnętrznej), to ograniczanie się do wykładni literalnej może prowadzić nawet do irracjonalnych ocen prawnych. To są obiektywne uwarunkowania, których nie można pomijać nie tylko przy tworzeniu prawa, ale także przy jego stosowaniu, również przez organy administracyjne. Ich lekceważenie obniża efektywność systemów prawnych, a w konkretnych przypadkach jest źródłem niezrozumiałych i zazwyczaj szkodliwych rozstrzygnięć, wzmagających negatywne postawy wobec prawa i organów go stosujących. Dlatego rola organów stosujących prawo (nie tylko sądów) w zapewnieniu efektywności prawa rośnie wraz z niedomaganiem procesu legislacyjnego. W tym kontekście różnica między sądami a innymi organami polega tylko na tym, że działają one w ramach odmiennych pragmatyk służbowych przy zastosowaniu różnych procedur. Ale zarówno organy administracyjne, jak i sądowe, w tym rozpatrujące sprawy cywilne, oddziałują na prawa i obowiązki stron relacji prawnych tylko na podstawie i w zakresie ustawy. Jedyne w sferze prawa cywilnego (prywatnego) występuje dodatkowa możliwość kształtowania treści relacji prawnych w drodze czynności prawnych, ale władcza ingerencja w te relacje musi mieć również podstawę w konkretnych normach prawnych wynikających wprost z przepisów lub ich wykładni.

Zastosowanie prawa w rozważanym przypadku, prowadzące do odmowy wszczęcia postępowania o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej z tej przyczyny, że w czasie orzekania nie ma podmiotu, który ma stać się

jej właścicielem, podważa całkowicie celowość prawa, skonkretyzowanego w tym przypadku w treści preambuły i art. 1 u.k.u.r. Odmowa podjęcia postępowania w sprawie wyrażenia zgody z jednoczesnym traktowaniem przekształcenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w spółkę komandytową jako nabycia w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oznacza bowiem, że przekształcenie nie jest możliwe. Takie rozstrzygnięcie jest wręcz karykaturalne, jeżeli zważy się, że mimo przekształcenia będzie to ten sam podmiot, obejmujący tych samych wspólników, będących właścicielami tej samej nieruchomości rolnej, tyle że działających w ramach innego reżimu spółkowego, przekładającego się na zmianę treści wewnętrznych relacji prawnych (między wspólnikami) i na treść relacji wobec osób trzecich (otoczenia).

W tym kontekście ocena według kryteriów określonych przez ustawodawcę w art. 2a ust. 4 pkt 1 staje się wręcz zbędna. Absurdem byłoby wymaganie od spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, która wskutek przekształcenia ma stać się spółką komandytową, by wykazała, że nie było możliwości nabycia nieruchomości przez rolnika indywidualnego lub przez inny podmiot, zwolniony od obowiązku uzyskania zgody, a także że daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej, skoro jest już właścicielem nieruchomości rolnej i nadal nim będzie, tyle że działającym w innym spółkowym reżimie prawnym. Czyżby ów odmienny reżim (w rozważanym przypadku w postaci spółki komandytovej) – ze względu na swe właściwości – utrudniał należyte prowadzenie działalności rolniczej? A gdyby spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w ogóle nie prowadziła działalności rolniczej albo czyniła to niezgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, to odmowa wszczęcia postępowania o udzielenie zgody na przekształcenie oznaczałaby utrzymanie niewłaściwego – z punktu widzenia celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – stanu rzeczy. A może przekształcenie byłoby impulsem dla jego zmiany.

Ale najistotniejsze – dla argumentacji, jaka przesądziła o odmowie wszczęcia postępowania o udzielenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej – jest to, że ustalenie przez organ, iż nie ma nabywcy, jest nieprawdziwe. Nabywca w chwili składania wniosku o zgodę już jako podmiot istniał, tyle że był nim, trzymając się terminologii definiującej szeroko nabycie w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, zarazem zbywca, zamierzający działać w reżimie spółki komandytovej. W tym kontekście niezrozumiałą jest argument ministra, że „brak oznaczenia nabywcy we wniosku może uniemożliwić zwrócenie się do tego podmiotu o dodatkowe informacje niezbędne do rozpatrzenia sprawy”. Przecież jest nim zarazem zbywca. Tu

trzeba być konsekwentnym w tworzeniu fikcji prawnej w odniesieniu do zdarzenia prawnego, jakim jest przekształcenie. Skoro przyjmuje się, że przekształcenie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy, to należy przyjąć, że przekształcająca się spółka jest zarazem zbywcą i nabywcą. Ponadto nie można pominąć właściwości postępowania w sprawie udzielenia zgody (zezwolenia) na coś, co ma się stać. Wówczas oceny prawne z natury rzeczy odnoszą się przyszłego stanu rzeczy, w tym przypadku stanu, jaki miał powstać wskutek przekształcenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, będącą właścicielem nieruchomości rolnej, w spółkę komandytową. Być może z tych powodów WSA uwzględnił skargę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i uchylił zaskarżone orzeczenie ministra. Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku NSA, w ocenie WSA „z przepisów prawa materialnego nie wynika, aby postępowanie mogło być wszczęte jedynie w sytuacji, gdy na dzień składania wniosku istnieje w obrocie prawnym podmiot, na którego rzecz ma być przeniesiona własność”¹⁵.

Podstawą odmowy wszczęcia postępowania o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej mogło być co najwyżej przyjęcie przez organ, że przekształcenie nie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r. Literalnie odczytywana definicja nie wyklucza takiej możliwości. I kwestia ta była rozważana przez organy administracyjne i sądowe. Jak wynika z treści uzasadnienia wyroku NSA, minister, który rozpatrywał sprawę jako organ II instancji, wyraził w skardze do NSA pogląd, że w przypadku przekształcenia spółki prawa handlowego nie istnieje konieczność uzyskania zgody na nabycie własności nieruchomości rolnej, ponieważ w takim przypadku nie dochodzi do przeniesienia jej własności. Skoro tak, to nasuwa się pytanie, dlaczego minister – rozpatrując zażalenie od odmowy wszczęcia postępowania – nie skorygował argumentacji odwołującej się do braku nabywcy i nie wyeksponował – jako podstawy odmowy wszczęcia postępowania, ewentualnie umorzenia już wszczętego postępowania – ustalenia, że przekształcenie nie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy. Teoretycznie – ze względu na to, że w art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. b u.k.u.r. wymieniono m.in. przekształcenie – minister mógł iść w takim kierunku, że nabycie wskutek przekształcenia jest nabyciem w rozumieniu wymienionej definicji, ale niewymagającym zgody prezesa ANR na nabycie. Wówczas minister nie korygowałby definicji „nabycia nieruchomości rolnej”, lecz rozszerzałby w drodze wykładni prawa ówczesny katalog przypadków wymienionych w art. 2a ust. 3, w których nabycie nie wymaga zgody.

¹⁵ Uzasadnienie wyroku NSA z 15 stycznia 2019 r., II OSK 306/18, LEX 2629689.

Jeżeli przekształcenie zostanie uznane za nabycie, to wyłączy co do zasady stosowanie art. 4 ustawy do nabycia w drodze przekształcenia, czyli stosowanie przewidzianego w nim prawa nabycia zastrzeżonego dla Agencji, działającej na rzecz Skarbu Państwa. Zgoda na nabycie wyłączałaby bowiem prawo nabycia z art. 4 (tj. art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. a u.k.u.r.). Natomiast ostateczna decyzja o odmowie wydania zgody oznaczałaby, że przekształcenie nie byłoby możliwe, a gdyby je przeprowadzono mimo braku zgody, to byłoby ono oceniane przez pryzmat art. 9 u.k.u.r., określającego sankcje za naruszenia ustawy. Jednakże ustalenie rodzaju sankcji w przypadku przekształcenia dokonanego bez zgody nie jest proste, ponieważ art. 9 nie odnosi się wprost do tak wieloelementowego, złożonego zdarzenia prawnego, jakim jest przekształcenie, obejmującego także orzeczenie sądu o zarejestrowaniu go w Krajowym Rejestrze Sądowym. Co więcej, przy poszukiwaniu odpowiedniej sankcji, zgodnej z zasadą pomocniczości i proporcjonalności, należałoby uwzględnić także regulacje dotyczące spółek handlowych, a zwłaszcza to, że ułomności zdarzenia prawnego, będącego podstawą wpisu w rejestrze, są sanowane przez orzeczenie o wpisie dokonanym na jego podstawie (art. 21 § 3 i 6 k.s.h.). Uzasadnieniem dla takiego rozwiązania jest jego naturalność i oczywistość, wyrażające się w tym, że stwierdzenie nieważności wpisu w rejestrze i wynikających z niego następstw o wiele bardziej komplikowałyby relacje społeczne. W konsekwencji interes publiczny przemawia co do zasady za utrzymaniem wpisu w rejestrze i wynikających z niego skutków, mimo późniejszego ustalenia uchybień odnoszących się do zdarzeń stanowiących podstawę wpisów.

Rzyzka związanego ze stosowaniem do przekształcenia spółki handlowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, na które zwrócił uwagę NSA, nie potwierdził ustawodawca. Nowelą, która weszła w życie 26 czerwca 2019 r., przesądził bowiem, że m.in. nabycie nieruchomości rolnej wskutek przekształcenia nie wymaga zgody dyrektora generalnego KOWR. W konsekwencji opowiedział się za tym, żeby nabycie to podlegało rygorom przewidzianym w art. 4 u.k.u.r., czyli żeby KOWR (następcy prawnemu ANR) przysługiwała cywilnoprawna możliwość nabycia nieruchomości rolnej nabytej przez spółkę przekształconą wskutek przekształcenia. Dokonując takiej nowelizacji, ustawodawca nie podzielił obaw NSA, że właściciel nieruchomości rolnej, powstały wskutek przekształcenia, nie będzie dysponował instrumentami prawnymi umożliwiającymi kwestionowanie ewentualnego wykonania przez Agencję (obecnie KOWR) prawa nabycia z art. 4 u.k.u.r.

W tym kontekście warto zauważyć, że wykonywanie praw cywilnych, w tym przypadku prawa nabycia z art. 4 u.k.u.r., nie jest całkowicie wolne

od kontroli sądowej. Można przecież odwołać się do treści art. 58 k.c., który stanowi podstawę do osądu, czy wykonanie prawa nabycia w odniesieniu do nieruchomości rolnej będącej własnością przekształcanej spółki jest zgodne z zasadami współzycia społecznego, a nawet nie można wykluczać ustalenia przez sądy, że jest ono sprzeczne z prawem, tj. że przekształcenie nie jest jednak zdarzeniem prawnym objętym definicją nabycia nieruchomości rolnej z art. 2 pkt 7 ustawy. Wymieniony przepis art. 58 k.c. stanowi podstawę do zarzutu, wyrażonego w pozwie o ustalenie, że oświadczenie woli o nabyciu nieruchomości jest nieważne, a w konsekwencji że nie wywołało skutków w postaci przejścia własności nieruchomości rolnej na Skarb Państwa. Możliwość sądowego kwestionowania następstw oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej, przynajmniej ze względu na naruszenie zasad współzycia społecznego, świadczy o tym, że prawo należy postrzegać jako system, u podstaw którego są pozanormatywne wartości i zasady, że w związku z tym na każdym etapie dokonywania oceny prawnej nie można przykładać nadmiernej wagi do literalnej treści przepisów, także w ramach postępowań administracyjnych. To spostrzeżenie osłabia siłę argumentacji NSA, sprowadzającej się do spostrzeżenia, że objęcie przekształcenia wymogiem uzyskania zgody gwarantuje wnioskodawcy (spółce przekształcanej) większą ochronę prawną. Nie sądzę jednak, aby ustawodawca miał powyższe aspekty na uwadze przy rozszerzaniu katalogu przypadków, w których obecnie nie jest wymagana zgoda dyrektora generalnego KOWR, m.in. o przypadki w postaci przekształcenia (art. 2a ust. 3 pkt 11).

Rozważania NSA dotyczące traktowania przekształcenia jako nabycia w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r. przesądzają o tym, że podstawą odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia zgody nie może być ustalenie, iż takie postępowanie jest bezprzedmiotowe. Przechodząc natomiast do kwestii, czy nieistnienie w chwili składania wniosku spółki komandytowej uniemożliwia wszczęcie postępowania, NSA odnotował, że „w rozpoznawanej sprawie występuje zarówno zbywca (spółka przekształcana), jak i nabywca (spółka przekształcona) nieruchomości rolnej. Fakt niewpisania nabywcy nieruchomości rolnej do Krajowego Rejestru Sądowego na etapie składania wniosku o wyrażenie zgody na nabycie takiej nieruchomości, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie powoduje, że wniosku takiego nie można rozpatrzyć”¹⁶. Co więcej, według NSA „fakt sporządzenia planu przekształcenia spółki, poddanie go badaniu biegłego rewidenta oraz wskazanie osób upoważnionych do reprezentowania spółki

¹⁶ Ibidem.

przekształconej niewątpliwie pozwalają na zbadanie, czy spółka przekształcona (nabywca nieruchomości rolnej) daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej¹⁷. Jednakże w kontekście przytoczonej wypowiedzi można zapytać, na ile to badanie jest celowe i konieczne w odniesieniu do tego samego podmiotu, będącego już właścicielem nieruchomości rolnej, który nadal nim będzie, tyle że działającym w innym reżimie prawnym, a tym samym powraca pytanie o celowość traktowania przekształcenia jako nabycia w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

W pełni podzielam stanowisko NSA, że właściwości zdarzenia prawnego, jakim jest przekształcenie spółki handlowej w inny rodzaj spółki, sprowadzające się do tego, że spółka jest zarazem zbywcą i nabywcą, nie mogą stanowić podstawy wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zgody. Jednakże podstawą wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania albo ewentualnego umorzenia postępowania mogłoby już być ustalenie, że nabycie nieruchomości rolnej wskutek przekształcenia nie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r.; innymi słowy, że przekształcenie w ogóle nie byłoby objęte działaniem ustawy, choć w ustawie jest mowa o przekształceniu. W konsekwencji nie miałyby zastosowania ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe przewidziane m.in. w art. 2a i art. 4 ustawy. W moim przekonaniu zaprezentowane stanowisko powinno dotyczyć przynajmniej przekształcenia, w wyniku którego nie dochodzi do zmian po stronie współników, tj. współnicy spółki przekształcanej stają się współnikami spółki działającej po przekształceniu.

W takich przypadkach nie może być mowy o nabyciu, ponieważ nie ma w nich jakichkolwiek przejawów zmian podmiotowych. Chodzi tu bowiem o ten sam podmiot, tyle że działający w ramach innego reżimu spółkowego. Dał temu wyraz ustawodawca, stanowiąc w art. 553 § 3 k.s.h., że współnicy spółki przekształcanej uczestniczący w przekształceniu stają się z dniem przekształcenia współnikami spółki przekształconej, a w myśl § 1 spółce przekształconej przysługują wszystkie prawa i obowiązki spółki przekształcanej. Co więcej, nawet zezwolenia, koncesje i ulgi, które zostały przyznane spółce przed jej przekształceniem, pozostają przy spółce przekształconej, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowiłaby inaczej (§ 2). W przypadku połączeń czy podziałów spółek handlowych tworzone spółki wstępują w prawa i obowiązki spółki dzielonej lub łączonej (art. 494 § 1 i art. 531 § 1 k.s.h.). Tu następstwo prawne, ze względu na odrębność podmiotową, jest już widoczne. Pojawia się zatem

¹⁷ Ibidem.

pytanie, dlaczego w ramach noweli z 2016 r. w art. 2a ust. 3, zwalniającym z obowiązku uzyskania zgody, nie wspomniano o podziale, przekształceniu i łączeniu spółek, ale wspomniano w art. 4 ust. 1 u.k.u.r., będącym źródłem prawa nabycia, i dlatego nowelą z 2019 r. w art. 2a ust. 4 pkt 11 ustawy zwolniono spółki powstałe wskutek podziału, przekształcenia bądź łączenia z obowiązku uzyskania zgody dyrektora generalnego KOWR. Zniesienie *expressis verbis* wymogu uzyskania zgody jest potwierdzeniem ze strony ustawodawcy, że po pierwsze, nabycie nieruchomości rolnej wskutek podziału, przekształcenia i łączenia spółek jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r.¹⁸, po drugie, objęte jest działaniem art. 4 tej ustawy, czyli KOWR przysługuje uprawnienie do nabycia takiej nieruchomości. I tu nasuwa się pytanie, jak rozumieć relację między art. 2a i art. 4 ustawy w okresie od 30 kwietnia 2016 r. do 25 czerwca 2019 r., a więc w okresie, w którym w art. 2a ust. 3 wśród podmiotów zwolnionych z obowiązku uzyskania zgody nie wymieniono nabycia nieruchomości rolnej wskutek podziału, przekształcenia i łączenia spółki handlowej.

Nasuują się wówczas trzy możliwości:

1. Połączenie, przekształcenie i łączenie spółek nie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r., ale jest objęte na mocy wyraźnego postanowienia działaniem art. 4 ustawy¹⁹.

2. Jest ono nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r., wymagającym zgody na nabycie z powodu braku w art. 2a ust. 3 wyraźnego wyłączenia, i w razie jej uzyskania art. 4 nie ma zastosowania, a w przypadku jej odmowy powinien być stosowany art. 2a ust. 6, przyznający zbywcy roszczenie wobec ANR o nabycie nieruchomości rolnej, co do której odmówiono zgody na zbycie; brak możliwości zbycia z powodu braku zgody wyłączałby możliwość wykonania prawa nabycia przewidzianego w art. 4 ustawy.

3. Jest ono nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r., ale nie wymaga zgody z uwagi na specyfikę nabycia, mimo braku w art. 2a ust. 3 wyraźnego wyłączenia, i w konsekwencji jest objęte działaniem art. 4 tej ustawy²⁰.

¹⁸ O wahaniach ustawodawcy dokonującego w 2016 r. nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego: J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 129 i 130.

¹⁹ W.J. Kocot, D. Buszmał, *Przekształcenie spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2017, nr 7, s. 6, 9 i 10; P.A. Blajer, w: P.A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 300 i 301.

²⁰ Chyba w tym kierunku zmierza argumentacja P. Bendera. Zob. P. Bender, *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. I)*, „Rejent” 2019, nr 11, s. 57.

W moim przekonaniu należało zastosować rozwiązanie trzecie. Pierwsze rozwiązanie jest objęte literalnie rozumianym terminem „nabycie nieruchomości rolnej”, zdefiniowanym w art. 2 pkt 7. Jeśli by jednak tego rodzaju zdarzenia prawne wyłączyć z zakresu tej definicji ze względu na ich istotę (właściwości), to nasuwałoby się pytanie, dlaczego mimo tej istoty (tych właściwości) nabycie nieruchomości rolnej wskutek połączenia, przekształcenia i łączenia spółek obejmujemy prawem nabycia przewidzianym w art. 4 u.k.u.r.

Drugie rozwiązanie jest bardzo kuszące, bo zgodne z literalnie odczytanymi przepisami. Problem w tym, że roszczenie wobec ANR o nabycie nieruchomości rolnej, co do której odmówiono zgody, klóci się ze specyfiką podziału, przekształcenia lub łączenia spółek. Roszczenie to ma bowiem na uwadze przypadki, w których z jakichś powodów właściciel chce się wyzbyć się nieruchomości rolnej, a temu wymienione zdarzenia prawne (podział, przekształcenie, łączenie) nie służą.

Pozostawało zatem trzecie rozwiązanie. Przemawia za nim definicja pojęcia „nabycie nieruchomości rolnej”, treść art. 4 u.k.u.r. oraz względy systemowo-celowościowe w połączeniu z argumentacją za odrzuceniem pierwszego i drugiego rozwiązania. Ponadto trafność trzeciego rozwiązania potwierdził sam ustawodawca nowelą z 2019 r., rozszerzając katalog przypadków, w których wyłączono wymóg uzyskania zgody. Pytanie brzmi: czy przed nowelizacją istniały wystarczające argumenty, by w drodze wykładni prawa poszerzać katalog przypadków, do których nie należało stosować podstawowych wymogów określonych w art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r.?

Ale na tym nie koniec kontrowersji związanych ze stosowaniem ustawy do nabycia nieruchomości rolnej wskutek podziału, przekształcenia i łączenia spółek handlowych. Jak wynika z powyższych uwag, następstwa przekształcenia spółki zdecydowanie różnią się od przeobrażeń podmiotowych w wyniku podziału lub łączenia spółek. W dwóch ostatnich przypadkach powstają bowiem nowe podmioty, natomiast w przypadku przekształcenia podmiot nadal jest ten sam, tyle że mają do niego zastosowanie przepisy dotyczące innej spółki. Nasuwa się więc pytanie, dlaczego przekształcenie zostało przez ustawodawcę potraktowane na równi z podziałem i łączeniem? Przypuszczalnie dlatego, że w czasie tworzenia przepisów w ramach nowelizacji z 2016 i 2019 r. obowiązywały przepisy umożliwiające przekształcenie, w wyniku którego nie wszyscy wspólnicy spółki przekształcanej stawali się wspólnikami spółki działającej po przekształceniu (m.in. art. 563 § pkt 3, 564–566 k.s.h. w brzmieniu sprzed 1 marca 2020 r.²¹). Ale najpoważniej-

²¹ Zostały zmienione ustawą z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1655).

szym argumentem za tym, że przekształcenie nie może być traktowane jako nabycie w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jest to, że w takim przypadku nie występują jakiegokolwiek zmiany własnościowe, które należałoby obejmować ograniczeniami przewidzianymi w tej ustawie ze względu na jej cele. Korzystanie w takich przypadkach z prawa nabycia, przewidzianego w art. 4 u.k.u.r., należałoby oceniać jako naruszenie konstytucyjnej normy zakazującej wywłaszczenia bez odpowiedniego uzasadnienia. Nie ma zatem przeszkód, żeby w drodze wykładni językowej, logicznej, systemowej i celowościowej przyjąć normę korygującą, że nabycie nieruchomości rolnej wskutek przekształcenia spółki będącej jej właścicielem w inną spółkę przy zachowaniu tożsamości wspólników nie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r. W konsekwencji takie przekształcenia nie powinny podlegać działaniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, mimo że już w 2016 r. w art. 4 u.k.u.r. wymieniono zdarzenie prawne w postaci przekształcenia spółki handlowej.

To, że organy administracyjne i sądowe oddziałują na treść norm prawnych poprzez ich konkretyzację w kontekście okoliczności konkretnego przypadku, jest faktem wynikającym z właściwości prawa i właściwości orzeczeń wydawanych na jego podstawie. To nie przypadek, że w kontynentalnych systemach prawnych ogromną rolę odgrywa – jak się powszechnie przyjmuje – *precedens de facto*. Skala oddziaływania działalności orzeczniczej na kształtowanie norm prawnych zależy już od rozumienia prawa przez osoby orzekające, w tym rozumienia swojej roli w systemie prawnym. Osoba o pozytywistycznym podejściu do prawa będzie, czując się związana treścią przepisów, raczej unikała aktywności normotwórczej. W konsekwencji będzie preferowała wykładnię literalną. Natomiast osoba przyjmująca, że przyznane jej kompetencje władcze nie tylko uprawniają, ale wręcz obligują ją do poszukiwania rozstrzygnięć bardziej racjonalnych, sprawiedliwych i słusznych, będzie bardziej skłonna do weryfikowania nawet jasno brzmiących przepisów za pomocą wykładni systemowych i funkcjonalno-celowościowych – innymi słowy, będzie opowiadać się za bardziej holistyczną wykładnią, cechującą się hermeneutycznym podejściem do prawa. Najogólniej to podejście wyjaśnił A. Kaufmann: „W najnowszych czasach hermeneutyka prawnicza [...] prowadzi do przekonania, że »słuszność« prawa powinna wynikać nie tylko z norm prawnych, lecz także z realnego życia społecznego, a dokładniej: z dialektyki życiowego stanu faktycznego i normy, bytu i powinności”²². Hermeneutyka otwiera zatem wykładnię prawa na wszelkie uwarunkowania oddziałujące na poszukiwania

²² A. Kaufmann, *Od prawa natury...*, s. 16.

właściwej normy ze względu na treść obowiązujących przepisów i okoliczności konkretnego przypadku. Związek między hermeneutyką prawniczą a wykładnią prawa związłe ujął Jerzy Stelmach: „Dokonując [...] wykładni systemowych lub funkcjonalnych, najczęściej bezwiednie, posługujemy się metodami hermeneutycznymi”²³, czyli wychodzącymi poza językową treść przepisów.

Która z tych wizji prawa będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, często zależy od przypadku. Polegając na wieloletniej obserwacji środowiska prawniczego i własnych doświadczeniach, twierdzę, że w Polsce generalnie dominuje pozytywistyczne podejście do prawa, umniejszające rolę sędziego (szeroko rozumianego²⁴) jako odrębnej władzy. Szczególnie to widać w prawie publicznym, ale poprzez rozszerzającą się publicyzację prawa prywatnego coraz bardziej przenoszone jest także do prawa prywatnego. Zapomina się, że prawa nie można utożsamiać z przepisami, ponieważ prawo jest instrumentem poszukiwania rozwiązań sprawiedliwych i słusznych, a tym samym racjonalnych, uwzględniających nie tylko treść przepisów, ale także założenia związane z daną regulacją i jej cele oraz inne uwarunkowania, w tym normy pozaprawne.

Jest wiele przyczyn takiego stanu rzeczy, w tym wpajanie prawnikom doktryn i teorii zakotwiczonych w pozytywistycznym obrazie prawa, ugruntowywanych przez praktykę stosowania prawa, determinowaną m.in. kryteriami decydującymi o awansach zawodowych. Oznacza to, że skuteczność szkół i doktryn negujących ściśle związek szeroko rozumianego sędziego ustawą jest znikoma, mimo iż racjonalne względy przemawiają za tym, że „stosowanie prawa (*Rechtsanwendung*) powinno być raczej jego odnajdywaniem (*Rechtsfindung*), gdyż ustawa (*Gesetz*) nie jest gotowym prawem (*Recht*)”²⁵. A ze swojej strony chciałbym dodać, że to odnajdywanie powinno polegać także na konkretyzowaniu norm prawnych przez odpowiednią wykładnię prawa, nawet w kontrze do treści przepisu (*contra lex*). Wykładni *contra lex* nie można bowiem utożsamiać z wykładnią *contra legem*. Jednak zazwyczaj przypadek sprawia, że konkretna sprawa trafia do sędziego, postrzegającego prawo i swoją rolę szerzej. Tak samo przypadek, a nie systemowe kształcenie, sprawia, że stał się on takim sędzią. Postawy sędziowskie zależą bowiem

²³ J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze. Logika – analiza – argumentacja – hermeneutyka*, Kraków 2006, s. 264.

²⁴ Osoba rozstrzygająca daną sprawę jako organ administracyjny lub z jego upoważnienia jest z perspektywy adresata orzeczenia również sędzią, tyle że umiejscowionym w strukturach władzy wykonawczej, działającej w ramach innych pragmatyk służbowych niż sądowe.

²⁵ J. Zajadło powołujący się na A. Kaufmanna: J. Zajadło, *Kaufmann*, s. 101.

od wielu czynników, m.in. od wychowania, edukacji szkolnej, osobowości, które spotkało się na swojej drodze, kształcenia prawniczego, zapatrywań i postaw starszych sędziów, własnych przekonań, doświadczeń, charakteru, usposobienia, a nawet sumienia.

Jakże różnie może być zatem rozumiany wpływ zasady, że władcze oddziaływanie możliwe jest na podstawie i w granicach ustawy, na interpretowanie przepisów prawa publicznego. Wprawdzie można akceptować tendencję do zawężania w obszarze prawa publicznego korzystania z wykładni systemowej i funkcjonalno-celowościowej, ale tylko wówczas, gdy prowadziłoby to do zwiększenia ciężarów, obowiązków i kar albo do nadmiernego ograniczenia praw i wolności, aczkolwiek i w takich przypadkach nie wolno z założenia ograniczać się do wykładni językowej. W przypadkach, w których chodzi o ochronę interesu publicznego, ale powiązanego z wyznaczaniem zakresu określonych wymogów (przesłanek), już nie ma konieczności „preferowania” wykładni ścisłej. Nie powinno ulegać wątpliwości, że w ramach wykładni należy dążyć do rozwiązań, które porządkują, upraszczają czy wyjaśniają relacje społeczne, a nie jeszcze bardziej je komplikują, tak jak miało to miejsce w ocenianym wyżej przypadku. Tworzenie i stosowanie prawa sprowadza się bowiem do racjonalnego ważenia majątkowych i niemajątkowych interesów publicznych i prywatnych.

Jeżeli te spostrzeżenia uwzględnia się przy dokonywaniu oceny prawnej przekształcenia, w którym wspólnicy spółki przekształcanej stają się wspólnikami tej samej spółki po jej przekształceniu, w kontekście regulacji zamieszczonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, to będzie można zauważyć, że przekształcenie to w niczym nie narusza interesu publicznego, będącego u podstaw regulacji zamieszczonych w wymienionej ustawie. Co więcej, właściwości tego rodzaju przekształcenia spółki handlowej sprawiają, że trudno dostrzec jakkolwiek kolizję interesu publicznego z prywatnym. Wręcz przeciwnie, przyjmowanie fikcji prawnej, że tego rodzaju przekształcenie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7, narusza bezpodstawnie interesy prywatne wspólników, skoro nie można zdefiniować interesu publicznego, który by uzasadniał traktowanie przekształcenia jako nabycia. Wówczas najogólniej pojmowany interes publiczny, powiązany nie z ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, ale z całym prawem jako narzędziem oddziaływania na życie społeczne, przemawia za tym, żeby przepisy tej ustawy interpretować w taki sposób, by interes prywatny nie był bezpodstawnie naruszany, czyli nie wiązać z przekształceniem spółki niczym nieuzasadnionych wymogów ustawowych. Byłoby to sprzeczne z zasadą pomocniczości i proporcjonalności, ograniczających oddziaływanie za pomocą prawa na sytuację prawną

jednostek do konieczności ze względu na założenia i cele danej regulacji. Skoro w ramach nowelizacji z 2019 r. ustawodawca potwierdził jednak, że przekształcenie jest nabyciem w rozumieniu tej ustawy, to należy w drodze wykładni przyjmować, że wobec nieruchomości rolnej „nabytej” w ramach przekształcenia spółki handlowej nie może być stosowane przez KOWR prawo nabycia z art. 4 u.k.u.r., mimo iż taki przypadek nie jest wymieniony w art. 4 ust. 4 tej ustawy wśród przypadków, w których prawo to zostało wyłączone.

Wnioski końcowe

Doktryny dążące do „urealniania” treści przepisów w kontekście rzeczywistych stanów faktycznych są głoszone nie tylko w krajach anglosaskich, ale także na kontynencie. Przykładowo jeden z postulatów przedstawicieli tzw. wolnego prawa (*Freirechtsbewegung*), wyrosłego w Niemczech w kontrze do pozytywizmu prawniczego, został ujęty następująco: „wymiar sprawiedliwości powinien być działalnością kreatywną i nie może się ograniczać do prostego stosowania przepisów prawa ustawowego, lecz powinien wychodzić naprzeciw społecznym interesom i oczekiwaniom. Sędzia jest *ex definitione* powołany i zobowiązany do wypełniania luk i rozwiązywania sprzeczności mogących wystąpić w prawie ustawowym, ponieważ musi ważyć różne racje i dokonywać określonych wyborów, nawet jeśli nie podlegają one pełnej racjonalizacji – w wymiarze sprawiedliwości nie da się uniknąć elementów irracjonalnej woli i intuicji oraz czegoś takiego, jak poczucie prawne”²⁶. Natomiast A. Kaufmann, zaliczany do osób poszukujących tzw. trzeciej drogi, łączącej elementy pozytywizmu prawniczego z prawnonaturalnym podejściem do prawa²⁷, w 1975 r. napisał: „Wbrew dogmatowi ortodoksyjnego pozytywizmu prawo i ustawa nie są tym samym. [...] Albo inaczej: ustawa nie jest rzeczywistością prawa, lecz jedynie jego możliwością. Jeśli jest słuszna teza, że prawo nie powstaje wyłącznie z ustawy, wówczas by powstało prawo, musimy ustawę uzupełniać czymś, co znajduje się poza nią samą”²⁸. A w innym miejscu dodał: „Normy ustawowe, z którymi ma do czynienia sędzia, nie są obiektami poznawalnymi i poddającymi się uporządkowaniu z wolną od subiektywizmu »czystością«; są natomiast surowym materiałem, który wymaga dopiero obróbki, by powstało prawo”²⁹.

²⁶ J. Zajadło, *Kantorowicz*, Sopot 2019, s. 122 i 123.

²⁷ J. Zajadło, *Kaufmann*, s. 131.

²⁸ A. Kaufman, *Od prawa natury...*, s. 21.

²⁹ *Ibidem*, s. 27.

Warto też przywołać wypowiedź niemieckiego filozofa prawa Gustava Radbrucha, który dopiero pod wpływem prawa tworzonego i stosowanego przez nazistowskie Niemcy i komunistyczny Związek Radziecki zraził się do czysto pozytywistycznego postrzegania prawa, kierowaną do sędziów: „Każdy przypadek oceniacie najpierw od strony czysto ludzkiej, a dopiero później ubieracie swój wyrok w szaty prawa”³⁰. Trudno zaprezentowanego podejścia do prawa nie podzielać. Właściwości prawa i mechanizmy jego oddziaływania na życie społeczne sprawiają bowiem, że prawo, postrzegane jako zespół norm prawnych, to w istocie owoc wielopokoleniowego wysiłku ustawodawców, sędziów i badaczy prawa. I przesłanianie tego naturalnego zjawiska różnymi teoriami i doktrynami, zwłaszcza ograniczającymi aktywizm sędziego, tylko osłabia efektywność systemów prawnych. Mimo tych oczywistych zależności postrzeganie prawa uwzględniające różnorodność uwarunkowań, które powinno się uwzględniać przy ustalaniu norm prawnych, nie jest powszechnie akceptowane, nawet współcześnie.

Potwierdzeniem sformułowanego wyżej spostrzeżenia są np. uregulowania zamieszczone w ustawie o kształtowaniu ustroju oraz próby ich interpretowania. Takie podejście do prawa jest przejawem wiary, że akt prawny jest w stanie zastąpić sędziego i sprowadzić go do „automatu subsumpcji”. Tymczasem opisana sprawa rolna, sprokurowana regulacją zamieszczoną w wymienionej ustawie, ilustruje, jak złożonych rozważań językowo-systemowo-celewościowo-logicznych wymagają kazuistyczne regulacje, jak łatwo oderwać się od istoty sprawy, a tym samym utrudnić sobie znalezienie właściwego rozwiązania. Ileż wysiłku orzeczniczego i doktrynalnego wymaga skonkretyzowanie norm szczegółowych, które czynią kazuistyczne regulacje bardziej spójnymi. Nie mam jednak pewności co do tego, że przedstawione rozważania nie mają słabego punktu. W gąszczu szczegółowych regulacji, drobiazgowych rozważań i różnorodności wnioskowań łatwo o przeoczenie istotnego elementu. I dlatego ważne są „kotwice” w postaci celów, wartości, zasad, norm pozaprawnych, umożliwiający interpretatorom wyłuskiwanie z aktów prawnych rozwiązań, które godzą interes publiczny z prywatnym w sposób racjonalny, a przez to akceptowalny nie tylko przez wyższe instancje sądowe, lecz także adresatów norm prawnych. Nie wolno zapominać, że przepisy to nie prawo, że jest ono celowe, jest narzędziem, a nie celem samym w sobie.

³⁰ Za: R. Tokarczyk, *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, w: *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998, s. 370.

Przekonanie, że efektywność systemu prawnego zależy przede wszystkim od bezwzględnie wiążących, kazuistycznie zredagowanych aktów prawnych, jest zatem społecznie szkodliwa³¹. Takie postrzeganie prawa to marnowanie energii i wysiłku nie tylko ustawodawców, sędziów, badaczy prawa, ale także członków społeczności, oczekujących, że prawo będzie racjonalne, spójne, przewidywalne, porządkujące. A przeregulowane i niespójne akty prawne w połączeniu z innymi słabościami systemów prawnych generują ogromne koszty społeczne, również w postaci negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne. Podsumowując, należy stwierdzić, że nie można kazuistycznych przepisów odczytywać w oderwaniu od istoty rzeczy i zjawisk, założeń i celów konkretnego aktu prawnego oraz roli prawa, będącego narzędziem racjonalnego kształtowania relacji społecznych.

BIBLIOGRAFIA

- Bender P. (2019), *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz.I)*, „Rejent” nr 11.
- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Blajer P.A., Gonet W. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
- Budzinowski R. (2002), *Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 2.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Kaufmann A. (2018), *Od prawa natury i pozytywizmu prawniczego do hermeneutyki prawniczej*, w: J. Zajadło, Kaufmann, Sopot.
- Kocot W.J., Buszmał D. (2017), *Przekształcenie spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 7.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Stelmach J., Brożek B. (2006), *Metody prawnicze. Logika – analiza – argumentacja – hermeneutyka*, Kraków.
- Tokarczyk R. (1998), *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, w: *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń.
- Zajadło J. (2018), Kaufmann, Sopot.
- Zajadło J. (2019), Kantorowicz, Sopot.
- Zieliński M. (2002), *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa.

³¹ Owa szkodliwość przejawia się m.in. w tym, że zawężanie możliwości korygowania wad regulacji prawnej w drodze wykładni wymusza oczekiwanie, że ustawodawca, kierując się propozycjami *de lege ferenda*, skoryguje wadliwą regulację; por. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 13; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 130.

ON THE PERCEPTION OF THE LAW ON THE EXAMPLE OF AN AGRICULTURAL CASE REFERRED TO IN THE ACT ON SHAPING THE AGRICULTURAL SYSTEM

Summary

The article illustrates the relationship between the perception of the law and its practical application. For this purpose, a case was used in which controversies arose concerning the application of the Act on shaping the agricultural system. Those controversies boiled down to the question of whether the regulations contained in this Act and concerning the acquisition of agricultural real estate should also apply in the case of the transformation of a limited liability company into a limited partnership. The deliberations performed showed that the legal assessment of the same issue may differ depending on whether the person making the assessment adheres to a positivist or natural law perception. The former tends to lead the interpreter to rely mainly on a literal interpretation, while the latter tends to rely on other methods of interpretation, including a functional-objective interpretation. The latter even implies the need to verify positive law and to concretise legal norms in atypical cases. Such an approach allows to avoid legal assessments that lead to consequences that are, on the one hand, in line with the literal reading of the rules and, on the other hand, irrational and therefore unjust and wrong.

Keywords: natural law, positive law, formation of agricultural system, transformation of commercial company, interpretation of law

IL PROBLEMA DI INTENDIMENTO DEL DIRITTO SULL'ESEMPIO DI UNA QUESTIONE AGRARIA PROVENIENTE DALLA LEGGE SULL'ORDINAMENTO AGRARIO

Riassunto

L'articolo si propone di illustrare il rapporto che intercorre tra il modo di intendere il diritto e la sua applicazione pratica. A tal fine l'autore si è servito di un caso riguardante controversie in merito all'applicazione della legge sull'ordinamento agrario. Le controversie in questione concernono l'acquisto di immobili agricoli, in particolare si tratta di dibattere se le regolazioni incluse nell'atto richiamato debbano trovare applicazione anche nel caso in cui la società a responsabilità limitata si trasformi in società in accomandita semplice. Dalle considerazioni è emerso che qualsiasi questione può, dal punto di vista giuridico, essere valutata in modo differente a seconda che chi esprime la valutazione sia un sostenitore del giuspositivismo o del giusnaturalismo. Il primo approccio spinge l'interprete a far affidamento soprattutto sull'interpretazione letterale, mentre l'altro – su altri modi interpretativi, inclusa l'interpretazione teleologico-funzionale. Quest'ultimo metodo presuppone persino la necessità di procedere a verificare anche il diritto positivo e di proporre norme giuridiche precise per i casi atipici. Tale approccio consente di evitare di esprimere valutazioni giuridiche che portino a conseguenze, da un lato, coerenti con le disposizioni intese alla lettera, e, dall'altro, non razionali, e quindi ingiuste e non adeguate.

Parole chiave: diritto naturale, diritto positivo, ordinamento agrario, trasformazione di società commerciale, interpretazione della legge

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

RECENZJE I NOTY RECENZYJNE

Giuliana Strambi, *Le terre agricole abbandonate. Il recupero produttivo nella legislazione sulle “banche della terra” e nel Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, ss. 346.

Praca autorstwa Giuliani Strambi dotyczy problematyki niezwykle ważnej i aktualnej – porzucania ziemi rolnej (gruntów rolnych). To zjawisko występuje obecnie nie tylko we Włoszech. Ocenia się, że w Unii Europejskiej około 30% gruntów rolnych narażonych jest na ryzyko porzucenia. Szczególnej wagi nabiera ono w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, ostatnio zwłaszcza w związku z agresją Rosji na Ukrainę. Te między innymi argumenty przytacza Autorka, uzasadniając wybór problematyki badawczej książki. Choćby z tego względu warto polskiemu czytelnikowi przybliżyć jej treść.

Już we wstępie G. Strambi bliżej charakteryzuje porzucanie gruntów rolnych jako zjawisko złożone, wielowymiarowe, pozbawione jednoznacznej definicji zarówno w ujęciach ekonomicznych, jak i w dokumentach organizacji międzynarodowych, także w Unii Europejskiej. Przyjmuje zatem, że tytułowy termin (w języku angielskim: *agricultural land abandonment*) oznacza „zaprzestanie działalności rolniczej na danym obszarze, przy czym na ten ostatni nie mają wpływu procesy urbanizacji lub ponownego zalesiania, tak więc za »porzucone grunty rolne« uważa się zazwyczaj grunty, które w przeszłości były wykorzystywane do uprawy lub hodowli i które nie zostały przekształcone w las lub sztuczne powierzchnie” (s. 15–16). W literaturze, jak zauważa, wprowadza się wiele dodatkowych szczegółowych kryteriów, które rzutują na jego identyfikację.

Przyczyny zaprzestania działalności rolniczej są wielorakie, często zależne od lokalnych uwarunkowań, jak również od rozpatrywanego okresu historycznego. Główne z nich, które wymienia Autorka, to: klimatyczno-środowiskowe, ekonomiczne, polityczne i społeczne. Wyróżnia się wśród nich: ograniczenia naturalne, degradację gruntów rolnych, czynniki społeczno-ekonomiczne i ramy instytucjonalne. Spośród tych przyczyn za najważniejsze uważa się właśnie ograniczenia

naturalne (np. warunki klimatyczne, jakość gleby, zdolność do retencji wody). Mogą one utrudniać prowadzenie działalności rolniczej i czynić ją nieproduktywną samą w sobie. Nieprzypadkowo więc porzucanie gruntów występuje przede wszystkim w regionach o trudnych warunkach naturalnych. Duże znaczenie mają też względy ekonomiczne, zmiany w strukturze społecznej, np. starzenie się ludności przyczyniające się do wyludniania pewnych obszarów.

Niektóre konsekwencje porzucania gruntów rolnych oceniane są jako pozytywne (np. polepszenie jakości środowiska przez przywrócenie bioróżnorodności), ale w literaturze akcentuje się głównie jego negatywne następstwa, zróżnicowane w zależności od regionu. Mogą to być skutki środowiskowe (np. zmniejszenie żyzności gleby, jej degradacja, zwiększenie ryzyka pożarów), krajobrazowe (przekształcenie cennych krajobrazów), społeczne (np. zmniejszenie zatrudnienia na obszarach marginalnych) czy ekonomiczne (np. zanikanie lokalnych tradycji i praktyk uprawowych w wyniku spadku zatrudnienia).

Mając na uwadze wielowymiarowość badanego zjawiska, jego przyczyny i skutki, Autorka dokonuje zasadnego rozróżnienia na instrumenty mające przeciwdziałać ryzyku porzucania gruntów rolnych oraz instrumenty ukierunkowane na odzyskiwanie porzuconych gruntów w celu ich produkcyjnego wykorzystania. Zarówno pierwsze, jak i drugie powinny być przez ustawodawcę dostosowane do warunków lokalnych. To rozróżnienie znalazło wyraz już w podtytule monografii, a także w sformułowaniu celu rozważań. Celem jest zbadanie niektórych z tych „zmiennych instytucjonalnych”, zarówno w prawie Unii Europejskiej, jak i w prawie włoskim, mając zwłaszcza na uwadze ostatnie zmiany przepisów, także tych dotyczących banków ziemi (s. 21).

Pierwszy rozdział monografii dotyczy więc Wspólnej Polityki Rolnej w obliczu porzucania ziemi. Autorka dokonuje analizy WPR z perspektywy podejścia prawodawcy unijnego do porzucania gruntów rolnych, poszukuje odpowiedzi na pytanie, na jakim etapie historycznym i na jakiej podstawie kolejne rozporządzenia przewidywały programy pomocy ukierunkowane na likwidowanie tego zjawiska lub na przywracanie tych gruntów do produkcji rolnej. Ten rozdział stanowi rodzaj wprowadzenia do analizy ustawodawstwa włoskiego. Ukazuje bowiem mechanizmy, które wpłynęły na jego ukształtowanie, a w szczególności na odzyskiwanie gruntów nieuprawianych lub porzuconych.

Drugi rozdział zawiera rozważania na temat odzyskiwania ziemi nieuprawianej lub opuszczonej na cele produkcyjne: od ustawy nr 440 z 1978 r. do regionalnych ustaw o „bankach ziemi”. Analizie została poddana wspomniana ustawa oraz regionalne ustawy o „bankach ziemi” na tle zmieniającej się WPR. W szczególności rozważane jest zagadnienie spójności instrumentów służących odzyskiwaniu ziemi na cele produkcji rolnej z kolejnymi regulacjami unijnymi mającymi na celu odłogowanie gruntów. Z kolei analiza regionalnych uregulowań „banków ziemi” umożliwiła wskazanie przesłanek determinujących wybór instrumentów służących odzyskiwaniu gruntów rolnych.

Trzeci rozdział dotyczy odzyskiwania w celach produkcyjnych gruntów nieuprawianych lub porzuconych przez „banki ziemi” utworzone z inicjatywy państwa. Ponieważ na wielu obszarach kraju grunty rolne znajdują się w coraz gorszym stanie, zainteresowanie poszukiwaniem sposobu promowania ich produkcyjnego wykorzystania zaczęło pojawiać się również na szczeblu państwowym. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na uchylene czy modyfikacje wspomnianej ustawy nr 440/1978, ale wprowadzał nowe instrumenty, oddziałujące na niektóre przyczyny zaprzestania działalności, a jednocześnie promujące cele klimatyczne, środowiskowe i związane z zatrudnieniem. W szczególności inicjatywy podejmowane w ostatnim dziesięcioleciu ponownie wykorzystwały tradycyjne instrumenty polityki scalania gruntów i odzyskiwania gruntów nieuprawianych. Zasadniczą rolę wśród nich odgrywa przyjęcie modelu „banków ziemi”.

Ostatni czwarty dotyczy odzyskiwania porzuconych gruntów w ustawie o scalaniu lasów i leśnych łańcuchach dostaw. Rozważania koncentrują się na przywróceniu wcześniej istniejącej działalności rolniczej na opuszczonych obszarach, ze zwróceniem uwagi na istotne innowacje wprowadzone przez wspomnianą ustawę z 2018 r. Ustawa ta reguluje odzyskiwanie porzuconych gruntów przede wszystkim z ekonomiczno-produkcyjnego punktu widzenia, mając na względzie wspieranie i ochronę gospodarki leśnej, ekonomii górskiej i odpowiednich łańcuchów produkcyjnych, jak również rozwój działalności agro-pasterskiej.

W uwagach końcowych Autorka stwierdza między innymi, że obecna regulacja dotycząca nieuprawianych lub porzuconych gruntów rolnych opiera się na założeniu, że to zjawisko ma negatywne skutki dla społeczeństwa, a zatem wymaga ingerencji ustawodawcy. Wspomniana włoska ustawa nr 440 z 1978 r. była wydana w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej ukierunkowanej na wzrost produkcji. Wprowadzenie dobrowolnego, a później obowiązkowego systemu odłogowania gruntów, symbolizującego zmianę WPR, stanowiło przełom w podejściu Wspólnoty do kwestii porzucania gruntów rolnych, gdyż system pomocy pozwalał na pozostawienie gruntów bez uprawy, o ile były one utrzymywane w dobrych warunkach agronomicznych. Dopiero reformy w XXI wieku przyniosły zainteresowanie przeciwdziałaniem ryzyku porzucania gruntów rolnych, tj. ryzyku zaprzestania jakiegokolwiek rodzaju uprawy lub wypasu, ale także pielęgnacji lub utrzymania gruntów.

Monografia Giuliany Strambi wpisuje się we współczesne wyzwania prawa rolnego. Bez wątplenia jest to praca bardzo aktualna, oparta na szerokiej bazie legislacyjnej i doktrynalnej oraz porządkująca dotychczasową wiedzę. Może być ona inspiracją do podejmowania tej problematyki także przez polskich agrarystów, zwłaszcza że widoczny jest nacisk Unii Europejskiej na odzyskiwanie nieuprawianych lub porzuconych gruntów rolnych do celów produkcyjnych w dążeniu do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i samowystarczalności żywnościowej.

ROMAN BUDZINOWSKI

ISSN 1897-7626

