

# PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2 (33)

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 2 (33)  

---

2023



POZNAŃ 2023

Redakcja naukowa  
*Roman Budzinowski*

© Copyright 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 Staniszevska*

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](http://www.press.amu.edu.pl)

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

Ark. wyd. 15,00. Ark. druk. 14,875

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>Introduction of innovative solutions in agriculture – legal aspects</i> . . . . .	11
JERZY BIELUK (Uniwersytet w Białymstoku)	
<i>Kilka uwag o nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego</i>	
<i>z 23 lipca 2023 r.</i> . . . . .	25
AGNIESZKA SERLIKOWSKA (Okręgowa Izba Radców Prawnych w Bydgoszczy)	
<i>Organy koordynujące współpracę i kontakty w ramach urzędowych kontroli</i>	
<i>żywności – zagadnienia wybrane</i> . . . . .	43

### Polityka rolna i prawo rolne Unii Europejskiej

FERNANDO MORENO MOZO (Uniwersytet w Sewilli, Hiszpania)	
<i>Contradictions in the evolution of the CAP</i> . . . . .	59
ANNA KAPALA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu)	
<i>System gwarantowanych tradycyjnych specjalności w prawie Unii Europejskiej</i> . .	91
JAKUB ALI FARHAN, MACIEJ PERKOWSKI (Uniwersytet w Białymstoku)	
<i>Pojęcia zdrowej żywności i zdrowego odżywiania w polityce i prawie</i>	
<i>Unii Europejskiej</i> . . . . .	109
JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ JARABA (Uniwersytet w Jaén, Hiszpania)	
<i>Evolución del concepto de evocación en la protección de las Denominaciones</i>	
<i>de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas en la jurisprudencia</i>	
<i>del Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i> . . . . .	125
MARTA J. MUÑOZ GÓMEZ (Uniwersytet w Lleidzie, Hiszpania, AgroParisTech, Francja)	
<i>Promoting local food systems through public procurement in the European Union</i> . .	143

### Prawo rolne za granicą

GIUSEPPE SPOTO (Uniwersytet Roma Tre, Włochy)	
<i>Lab-grown meat and the Italian ban</i> . . . . .	159

BOUBACAR SIDI DIALLO (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), MAMADOUBA SAYON SOUMAH (Uniwersytet Lansana Conte w Conakry, Gwinea) <i>From agricultural practices to mining activities: The consequences of the paradigm shift for the food security in Guinea</i> .....	171
---	-----

## Prawo rolne w praktyce

WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) <i>Ograniczenia egzekucji sądowej ze składników gospodarstwa rolnego po nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego</i> .....	191
RAFAŁ MICHAŁOWSKI (Uniwersytet w Białymstoku) <i>Nabycie nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia po zmianie Kodeksu cywilnego i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego</i> .....	213

## II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

### Recenzje i noty recenzyjne

José Martínez, Gottfried Holzer, Roland Norer, <i>Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht. Zur Eigenständigkeit des Agrarrechts</i> , Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022 (oprac. ROMAN BUDZINOWSKI) .....	229
Esther Muñoz Espada, <i>La especialización de los órganos judiciales en derecho agrario</i> , Editorial Reus, Madrid 2023 (oprac. ROMAN BUDZINOWSKI) .....	233
Jose Luis de Palma Fernández, <i>Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias. Regulación jurídica</i> , Editorial Reus, Madrid 2023 (oprac. FERNANDO MORENO MOZO) .....	236

# CONTENTS

## I. ARTICLES

### Research and studies

AGATA NIEWIADOMSKA (University of Warsaw, Poland)	
<i>Introduction of innovative solutions in agriculture – legal aspects</i> . . . . .	11
JERZY BIELUK (University of Białystok, Poland)	
<i>Some comments on the amendment to the Act on the shaping of the agricultural system of 23 July 2023</i> . . . . .	25
AGNIESZKA SERLIKOWSKA (Regional Chamber of Legal Advisers in Bydgoszcz, Poland)	
<i>Bodies coordinating cooperation and liaison within the framework of official food controls – selected issues</i> . . . . .	43

### Agricultural policy and law of the European Union

FERNANDO MORENO MOZO (University of Sevilla, Spain)	
<i>Contradictions in the evolution of the CAP</i> . . . . .	59
ANNA KAPALA (University of Life Sciences in Wrocław, Poland)	
<i>The traditional specialities guaranteed scheme under European Union law</i> . . . .	91
JAKUB ALI FARHAN, MACIEJ PERKOWSKI (University of Białystok, Poland)	
<i>Concepts of healthy food and healthy eating in European Union policy and law</i> .	109
JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ JARABA (University of Jaén, Spain)	
<i>Evolution of the concept of invocation as regards protected designations of origin and protected geographical indications in the case law of the Court of Justice of the European Union</i> . . . . .	125
MARTA J. MUÑOZ GÓMEZ (University of Lleida, Spain, AgroParisTech, France)	
<i>Promoting local food systems through public procurement in the European Union</i> . .	143

### Agricultural law abroad

GIUSEPPE SPOTO (Roma Tre University, Rome, Italy)	
<i>Lab-grown meat and the Italian ban</i> . . . . .	159



BOUBACAR SIDI DIALLO (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland), MAMADOUBA SAYON SOUMAH (Lansana Conte University in Conakry, Guinea)	
<i>From agricultural practices to mining activities: The consequences of the paradigm shift for the food security in Guinea</i> .....	171

### **Agricultural law in practice**

WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Restrictions on judicial enforcement regarding farm components after amendments to the Code of Civil Procedure</i> .....	191
RAFAŁ MICHAŁOWSKI (University of Białystok, Poland)	
<i>Acquisition of an agricultural property by way of acquisitive prescription after amendment to the Civil Code and the Act on the shaping of the agricultural system</i> .....	213

<b>II. LITERATURE REVIEW</b> .....	229
------------------------------------	-----

# INDICE

## I. ARTICOLI

### Studi e ricerche

AGATA NIEWIADOMSKA (Università di Varsavia, Polonia)	
<i>Introduzione di soluzioni innovative in agricoltura – aspetti giuridici</i> . . . . .	11
JERZY BIELUK (Università di Białystok, Polonia)	
<i>Alcuni commenti circa le modifiche introdotte alla legge sull'ordinamento agrario del 23 luglio 2023</i> . . . . .	25
AGNIESZKA SERLIKOWSKA (Ordine Distrettuale dei Consulenti Legali di Bydgoszcz, Polonia)	
<i>Autorità per il coordinamento della collaborazione e dei contatti nel contesto dei controlli ufficiali degli alimenti – alcune questioni scelte</i> . . . . .	43

### Politica agricola e diritto agrario dell'Unione europea

FERNANDO MORENO MOZO (Università di Siviglia, Spagna)	
<i>Contraddizioni nell'evoluzione della PAC</i> . . . . .	59
ANNA KAPALA (Università dell'Ambiente di Wrocław, Polonia)	
<i>Il sistema delle specialità tradizionali garantite nel diritto dell'Unione europea</i> . .	91
JAKUB ALI FARHAN, MACIEJ PERKOWSKI (Università di Białystok, Polonia)	
<i>Le nozioni di cibo sano e alimentazione sana nella politica e nel diritto dell'Unione europea</i> . . . . .	109
JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ JARABA (Università di Jaén, Spagna)	
<i>Evoluzione del concetto di evocazione nella tutela delle Denominazioni di Origine Protetta e delle Indicazioni Geografiche Protette nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea</i> . . . . .	125
MARTA J. MUÑOZ GÓMEZ (Università di Lleida, Spagna, AgroParisTech, Francia)	
<i>Promuovere i sistemi alimentari locali attraverso gli appalti pubblici in agricoltura</i> 143	

### Diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

GIUSEPPE SPOTO (Università Roma Tre, Italia)	
<i>La carne coltivata in laboratorio e il divieto italiano</i> . . . . .	159

BOUBACAR SIDI DIALLO (Università „Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia), MAMADOUBA SAYON SOUMAH (Università „Lansana Conte”, Conakry, Guinea) <i>Dalle pratiche agricole all'attività estrattiva: le conseguenze di un cambio di paradigma per la sicurezza alimentare in Guinea</i> .....	171
---	-----

### **Diritto agrario: aspetti particolari**

WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI (Università „Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia) <i>Limiti posti all'esecuzione giudiziaria di beni facenti parte di una azienda agricola dopo la modifica del Codice di procedura civile</i> .....	191
RAFAŁ MICHAŁOWSKI (Università di Białystok, Polonia) <i>Acquisto di fondi agricoli per usucapione dopo la modifica del Codice civile e della legge sull'ordinamento agrario</i> .....	213

<b>II. RASSEGNA DI LETTERATURA</b> .....	229
--	-----

# I. ARTYKUŁY

---

AGATA NIEWIADOMSKA

University of Warsaw, Poland  
e-mail: aniewiadomska@wz.uw.edu.pl  
ORCID: 0000-0003-2863-2715

## Introduction of innovative solutions in agriculture – legal aspects

Introduzione di soluzioni innovative  
in agricoltura – aspetti giuridici

The aim of the article is to identify the possibility of creating legal solutions for the implementation of innovation in agriculture in the Polish and European legal system. The particular emphasis on the development of new technologies put in the Common Agricultural Policy after 2023 indicates that it is becoming one of the most important factors shaping the competitiveness and profitability of agriculture. It presupposes the development of a number of legal mechanisms that together will make up agricultural innovation. This heterogeneity is a major problem but at the same time an opportunity for agriculture. The article identifies first of all possible legal solutions, but emphasises that they cannot be developed without the cooperation of specialists from other scientific disciplines and representatives of business related to modern technologies. The definition of the legal framework for innovative solutions in agriculture cannot be separated from the consideration of global and European aspects. The speed and possibilities of the application of modern solutions will determine the place of Polish agriculture in the international arena for many years to come.

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

L'articolo si propone di determinare se nel sistema giuridico polacco ed europeo è possibile introdurre soluzioni giuridiche volte a inserire innovazioni in agricoltura. Una particolare enfasi posta sullo sviluppo di nuove tecnologie nella politica agricola comune dopo il 2023 mostra che esso sta diventando uno dei fattori più importanti nel determinare la competitività e la redditività. Tale sviluppo richiede di elaborare numerosi meccanismi giuridici che nell'insieme porteranno a creare innovazioni. Questa eterogeneità rappresenta un grosso problema e allo stesso tempo un'opportunità per l'agricoltura. Nell'articolo vengono iden-

tificate, innanzitutto, possibili soluzioni giuridiche, ma la loro elaborazione non può realizzarsi senza una collaborazione di specialisti di altre discipline scientifiche e di rappresentanti del mondo imprenditoriale legato a nuove tecnologie. Il quadro giuridico per le soluzioni innovative in agricoltura va definito tenendo conto degli aspetti globali ed europei. La velocità e la possibilità di ricorrere a soluzioni innovative andranno a determinare la posizione dell'agricoltura polacca in ambito internazionale per molti anni a venire.

**Parole chiave:** agricoltura, villaggio intelligente, politica agricola comune, Piano strategico nazionale, agricoltura di precisione

---

## Introduction

Innovative solutions are one of the declared objectives of the Common Agricultural Policy that may be achieved by increasing technical progress. At the European level, the new legal arrangements identify innovation as one of the main goals, alongside climate protection or increasing competitiveness<sup>1</sup> in agriculture in the financial perspective 2023–2027. The main objective in this respect is to modernise agriculture and rural areas by fostering the development and dissemination of knowledge, innovation and digitalisation and encouraging farmers to use them, at the same time ensuring better access to all of them including research, knowledge exchange and appropriate training.<sup>2</sup>

Undoubtedly, technological progress and new solutions related not only to the use of modern machinery, but also to the implementation of innovative farming techniques, know-how or, finally, the creation and use of patents in agriculture, is a determinant of the success of benefiting from agricultural funding. At the same time, the lack of financial resources for such large investments confronts farmers with the dilemma of choosing between proven, traditional agriculture and the implementation of innovations, the possible benefit of which is difficult to predict and perhaps disproportionate to its costs.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> A.Z. Nowak, A. Niewiadomska, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, “Studia Iuridica Agraria” 2012, vol. X, pp. 307–325; I. Lipińska, *Poprawa konkurencyjności działalności rolniczej w reformowanej Wspólnej Polityce Rolnej – wybrane zagadnienia prawne*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2021, no. 2, pp. 277–291.

<sup>2</sup> CAP Objective 1, *Ensuring Fair Farm Income*, [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-01/cap\\_specific\\_objectives\\_-\\_brief\\_1\\_-\\_ensuring\\_viable\\_farm\\_income\\_0.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-01/cap_specific_objectives_-_brief_1_-_ensuring_viable_farm_income_0.pdf) [accessed on 2.11.2023].

<sup>3</sup> M. Struś, J. Kalinowski, *Dylematy wdrażania innowacji na obszarach wiejskich*, “Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, no. 17 (3), pp. 367–372.

The aim of the considerations presented in the article is to indicate the challenges that are faced with regard to the definition of regulations that would enable farmers to benefit from innovative solutions to the fullest extent possible. These solutions will also determine the future of agriculture in Poland and the possibility of using the latest technologies in accordance with the law. The determination of the legal framework for innovative solutions must be preceded by an analysis of the current legal status, not only in the sphere of agricultural law, but also in the area of intellectual property, civil law, administrative law, and even criminal law related, for example, to the theft of patents. The majority of innovative solutions originate from countries with highly “technicalised” economies, therefore future regulations should also take into account international norms, in particular in the field of industrial property trading. There are also examples of Polish legal solutions, which require *ex ante* evaluation and possible *de lege ferenda* postulates. A new legal framework for the functioning of agricultural innovative solutions in Poland can be defined based on the experience resulting from the application of these regulations.

The following research hypotheses will be highlighted in the study. The first one concerns the lack of uniform European and Polish solutions for a comprehensive implementation of innovative solutions in Polish agriculture. Most of the EU Member States have not as yet developed such comprehensive solutions either. The model of legal solutions for the implementation of innovative solutions to be adopted in the future does not have to be a single legislative act. It should, however, be a set of legal norms, which would make it easier for farmers to introduce innovations to their farms. For example, the call for the creation of a regulation on precision farming is worth highlighting here. Such a law could be the basis for uniform standardisation of all aspects of the application of new technological solutions in agriculture.

The second hypothesis concerns the combination of global<sup>4</sup> and European challenges together with the needs and financial possibilities of farmers to implement innovative solutions. Intelligent solutions, ranging from modern agricultural machinery, through advanced drones used in agriculture, to the complex use of patents or other industrial property rights, require not only legal action, but also the implementation of a wise agricultural and economic policy. The question arises whether Polish farmers, or more broadly European farmers, will be able to afford the use of drones in agricultural

---

<sup>4</sup> I. Nurzyńska, M. Drygas, *Pożądana struktura wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej po 2020 roku oraz cele polityki krajowych w świetle globalnych wyzwań modernizacyjnych wobec polskiego rolnictwa*, Warsaw 2021.

production, and those, imported from the United States of America, are very expensive too. It should also be made clear that technological progress is to be a guarantor of the safety of society as a whole, if only in terms of food production. The legal challenge then will be to identify the needs of the rural population and the financial possibilities of farmers in order to offer them a choice of legal instruments that will meet their expectations. At the same time, the combination of these mechanisms ought to realise the need to increase the competitiveness of agriculture<sup>5</sup> and while not leading farmers to bankruptcy.

Another hypothesis concerns the complexity of the legal instruments that make up agricultural innovation solutions. The implementation of innovative solutions will have to reflect not only the principles of agricultural law, related, for example, to the protection of the farmer's "workshop" or the respect of agricultural property, but will have to combine multiple branches of law. Even if we take only one example like the applicability of drones, this will have to be determined by civil law rules relating to the protection of property, regulations relating to the protection of personal data, business secrets (in this case, the farm), patent rules, administrative and legal regulations relating to air traffic, or even criminal law regulations relating to the illegal use of the information obtained, or deliberate damage caused by these devices. Just this one example shows that the implementation of innovative solutions creates three types of problems. The first is financial – the question is how to help farmers with the purchase of modern solutions. Secondly, social – how to convince farmers to change their mode of production, while at the same time guaranteeing them at least the same, if not higher, income. Thirdly, and finally, legal problems – how to implement innovative solutions so that they are not a threat to the farmer, but bring him benefits. This last problem is precisely an accentuation of the complexity of the legal instruments enabling technological progress in agriculture.

The multifaceted and interdisciplinary nature of the problem undertaken, entering not only the sphere of law, but also economics, social psychology, and even all engineering sciences related to modern devices, shows that it will not be possible to propose only one verifiable legal mechanism or model. However, it is necessary to strive to develop such regulations that will satisfy most of the expectations of farmers, who may not even be aware of some of the legal risks associated with the use of modern technologies

---

<sup>5</sup> P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warsaw 2018, p. 17 et seq.

in agriculture. The preparation of comprehensive regulations on innovation in agriculture will require the cooperation of specialists from many fields. This, in turn, will require time which farmers may lack but that is necessary to take advantage of the financial assistance offered.

The presented issues are only a sample selection of the most important problems faced by Polish farmers in implementing innovative solutions in agriculture. A further discussion that should follow ought to seek an answer to the question of how to effectively standardise innovative technological solutions so that they can be implemented in farms in a legally secure way. At the same time, coherent financial solutions will have to be prepared to assist farmers and minimise the risk of their bankruptcy if an innovative device fails. Here, the farmer cannot be the only one to whom the entire risk of using modern solutions will be transferred.<sup>6</sup>

## 1. Innovation – problems of legal definitions and their consequences

The concept of innovation itself is not defined by law. There is no legal definition in European legislation or in Polish legislation, either. In order to understand this concept, we may turn to dictionary definitions which reduce the understanding of innovation to the introduction of something new. Innovation understood in this way will refer to new machinery, equipment, technological solutions, as well as to new plant varieties or principles of agricultural production.<sup>7</sup> On the one hand, the lack of a uniform definition allows flexibility in applying solutions and calling any novelty in agriculture an innovation. This may help to obtain funding from European funds,<sup>8</sup> and it is worth noting here that innovation is understood quite differently by experienced farmers and quite differently by young farmers, who use more advanced farming techniques in their agricultural activities.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> I. Lipińska, *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie w nowej Wspólnej Polityce Rolnej*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2021, no. 1, pp. 203–216.

<sup>7</sup> J. Baruk, *Wiedza i innowacje jako czynniki rozwoju organizacji – podejście zintegrowane*, "Marketing Instytucji Naukowych i Badawczych" 2016, no. 3 (29), pp. 83–109.

<sup>8</sup> A. Gawlik, *Rola innowacyjności w kształtowaniu obszarów wiejskich*, in: *Zrozumieć innowacje w rolnictwie. Informacje wybrane*, Łosiów 2017, pp. 7–26.

<sup>9</sup> H. Kałuża, A. Ginter, *Innowacje w gospodarstwach rolniczych młodych rolników*, "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Agribusiness" 2014, no. 361, pp. 89–98.



On the other hand, however, the lack of a clear definition of innovation means that it may include a new or more modern tractor and a complicated unmanned machine that will carry out specialist measurements of agricultural land. It should be emphasised that the lack of a precise definition may, in the long run, result in the misuse of European funds. At the same time, it seems obvious that for the purposes of specific regulations, several definitions of innovation will have to be formulated due to the multiplicity of possible activities. For example, in precision agriculture,<sup>10</sup> which is a complex farming system that adapts individual agrotechnical elements to changing conditions on specific parts of the field, depending on the current state of plant development or soil properties, a definition of innovation based on advanced information technology equipment will be necessary,<sup>11</sup> but where innovation will move towards know-how and patent law, then a completely different definition will be needed.

The very definition of the legal framework for innovation is also needed in view of raising funds to support its development. In the absence of such a definition, the question arises as to what is actually being supported? Besides, since there will be no legal framework for innovation, the measurability of the goal achieved through its implementation becomes a problem. Therefore, a normative definition of the meaning of innovation should be postulated at the very beginning of the creation of the various legal acts on innovation in agriculture.

Also, a legal framework for the implementation of innovation is a necessity. In the current state of EU law, norms on this subject can be found in many legislative acts. The popular eurolex search engine records 38452 uses of the phrase “agricultural innovation.” This result alone shows how many legal regulations a potential beneficiary of European funds has to deal with. The lack of uniform regulation undoubtedly makes it difficult to obtain appropriate funding.

By way of example only, Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 laying down rules for support for strategic plans drawn up by Member States under the common

---

<sup>10</sup> This concept is not new in Polish science, and there is still no regulation of how it should be applied; cf. J. Pawlak, *Rolnictwo precyzyjne, jego rola i ekonomiczna efektywność*, “Postępy Nauk Rolniczych” 2008, no. 1, pp. 3–14.

<sup>11</sup> Z. Brodziński, M. Juchniewicz, R. Marks-Bielska, Z. Nasalski, *Warunki rozwoju gospodarstw rolnych regionu Warmii i Mazur w kontekście Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027*, Olsztyn 2022.

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<sup>12</sup> can be cited. Recital 23 of this Regulation emphasises that “a smarter, more modern and sustainable CAP must make use of research and innovation to support the multifunctionality of the Union’s farming, forestry and food production systems by investing in technological development and digitalisation, as well as improving the uptake and effective application of technologies, in particular digital technologies, and enhancing access to and dissemination of impartial, reliable, relevant and new knowledge.” While this provision itself does not define innovation, the focus is primarily on technologies, including digital solutions.

At the same time, Article 127(3) of the cited Regulation stresses that “the innovations planned may be based on new practices, but also on traditional practices applied in a new geographical or environmental context.” This implies not only the use of modern technologies in agriculture, but also the possibility of using existing practices and equipment but in a completely different application. This understanding of innovation coincides with its linguistic meaning, while it is completely unclear what it would mean in agricultural practice and, above all, how it would be financed. The use of these general expressions in a legislative act such as a regulation may be inappropriate in view of the idea of comprehensibility of the law.

The Polish Strategic Plan for the CAP for 2023–2027<sup>13</sup> indicates as one of the objectives “Increasing innovation in the agri-food sector and in rural areas through the creation and widespread use of innovative solutions. The Polish agri-food sector needs solutions (organisational, technological and product-related) that will allow it to stand out from the competition both at global, the EU’s, and the regional, or local level. These should be innovative solutions produced at home or abroad, or transferred from successful implementations (copycat innovations), which will allow optimisation of

---

<sup>12</sup> Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 laying down rules for 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 (OJ EU L 435, p. 1).

<sup>13</sup> Communication from the Minister of Agriculture and Rural Development of 22 September 2023 on the European Commission’s approval of amendments to the Strategic Plan for the Common Agricultural Policy 2023–2027 (M.P. pos. 1052).

production, increase its sustainability or introduction of new products/services to the market.”<sup>14</sup>

The above shows that the implementation of innovation will not only have a national aspect, but has to be coordinated with global challenges, no longer only European ones, and in this respect, legal and comparative work on possible legal solutions for the implementation of innovation should be initiated. The existing regulations, for example those adopted in the USA, need to be analysed not only from a legal perspective, but above all from an economic point of view. It seems insufficient to look for solutions that do not take into account the international environment and the possibility of obtaining innovations from abroad.

This is particularly emphasised in the next objective, where it is stressed that “above all, farms should more actively implement product, process, organisational and marketing innovations. However, the process of modernisation of the entities of the sector will require large investments in innovative solutions, including above all investments in fixed capital.”<sup>15</sup> The mere calculation of the number of innovation shows the complexity of the problem and its interdisciplinary nature. It requires in-depth work not only by lawyers, but by specialists from all the fields as mentioned earlier.

These are only two examples from European and Polish regulations which show a high level of generality, and thus the heterogeneity of legal solutions, that we are going to face. Therefore, *de lege ferenda* legislative acts should be created and made in a way that will respond to the needs of farmers related to the implementation of innovations.

## 2. Innovation in rural areas and implementation of sustainable development

A separate issue requiring a detailed analysis is the definition of a legal framework for the implementation of sustainable innovation. Technological progress must not conflict with environmental or climate protection. Both innovation and climate stand at the heart of the European Green Deal.<sup>16</sup> Innovation in this area is primarily intended to help investment in renewable energy sources in rural areas. In this aspect, there is a lack of a uniform vision at both the national and the European level for the development of

---

<sup>14</sup> National Strategic Plan for the CAP 2023–2027, p. 47.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 48.

<sup>16</sup> S. Paleari, *The EU policy on climate change, biodiversity and circular economy: Moving towards a Nexus approach*, “Environmental Science and Policy” 2023, vol. 151, 103603.

these investments and, above all, for the introduction of the energy obtained into a country's energy system.<sup>17</sup> Organic farming also faces the challenge of reconciling its ideas, with technological advances.<sup>18</sup>

The use of drones, for example in organic production, gaining knowledge about the degree of potential fertilization of soil, humidity, pollution, etc., requires many legal instruments today. Firstly, instruments available under the civil law of property protection regulations – if a drone surveys a neighbour's field as well, how can the neighbour assert his or her rights. Secondly, under intellectual and proverbial property protection law – a drone can observe, for example, an innovative way of cultivation and record it. The question is how the inventor of this innovation will be protected here. Thirdly, under administrative law – the drone will violate airspace. The question arises as to how it will be allowed to use this space. Fourthly, under criminal law – if through the operation of a drone some offence or crime is committed, e.g. the drone falls and injures someone badly. The question arises as to who will be held responsible for this. Fifthly, under the protection of the climate and the environment – if the drone will be the perpetrator of pollution, for example through noise, or, if nothing else, in forest areas.<sup>19</sup> The question arises as to the extent of liability arising from such instances.

These five example spheres of regulation do not exhaust the complexity of the topic. Currently, the use of innovations such as a drone in rural areas is risky from a legal point of view, as there is a lack of comprehensive regulations that would allow this type of innovation to be used in a safe manner both for the farmer, for the owner of the machine, but also for the other participants in the economic turnover.<sup>20</sup> The drone itself is a mere exemplification here.<sup>21</sup> Similar legal problems can be encountered with practically every innovation. As has been stressed several times already, this requires close

<sup>17</sup> Y. Dou, C. Zagaria, L. O'Connor, W. Thuiller, P.H. Verburg, *Using the Nature Futures Framework as a lens for developing plural land use scenarios for Europe for 2050*, "Global Environmental Change" 2023, vol. 83, 102766.

<sup>18</sup> G. Guarini, J.L. da Costa Oreiro, *Ecological transition and structural change: A new-developmental analysis*, "Socio-Economic Planning Sciences" 2023, vol. 90, 101727.

<sup>19</sup> M. Michels, H. Wever, O. Musshoff, *Drones take flight in forests: Uncovering the 'tree'-mendous potential and 'timber'-rific challenges for German forest managers by applying the technology acceptance model*, "Forest Policy and Economics" 2023, vol. 157, 103077.

<sup>20</sup> C.X. Hui, G. Dang, S. Alamri, D. Toghraie, *Greening smart cities: An investigation of the integration of urban natural resources and smart city technologies for promoting environmental sustainability*, "Sustainable Cities and Society" 2023, vol. 99, 104985.

<sup>21</sup> J.P. de Koff, *Effectiveness of a remote pilot certification training for agricultural professionals*, "Natural Sciences Education" 2023, vol. 52 (2), 20121.

cooperation between specialists in many fields. Lawyers alone will not be able to create a comprehensive regulation that addresses selected innovation needs.

Respecting the idea of sustainability with increased concern for the climate and the environment can prove extremely difficult due to the expansiveness of agriculture, including through innovation.<sup>22</sup> The construction of biogas plants, wind farms, or photovoltaic farms which are determinants of energy requirements in modern agriculture, must take into account the need to preserve the natural character of nature. At the same time, the promotion of climate protection and innovation can sometimes be mutually exclusive. For example, the need to set aside land leaving it as grassland when it could be used, for example for photovoltaics, will conflict with the implementation of innovations in agriculture.

There are also areas, such as various forms of protection or biosphere reserves,<sup>23</sup> where the application of innovations will have to comply not only with European, national or international patent law, but also with the norms of international organisations, of which Poland is a member. Reconciliation of all these regulations should give a clue to the norms of future regulations related to the implementation of innovations. At the same time, it is a challenge for the Common Agricultural Policy to create such innovations in agriculture that will have the least possible impact on the climate and the environment.

### **3. Financing the implementation of innovation in agriculture**

A separate problem, which will only be tentatively signalled due to the lack of national implementing regulations for the new CAP, is the financing of the implementation of innovation in agriculture. It is rather reasonable to argue that, without public aid, farmers would not be able to meet the high innovation targets set out in the European legislation, or in the Strategic Plan for the CAP 2023–2027. However, the aid measures envisaged are scattered and the lack of relevant specific legislation at this stage undoubtedly makes a clear assessment difficult.

For example, only the measure provided for in the Polish Plan entitled “Creation and development of producer organisations and agricultural pro-

---

<sup>22</sup> H.Y. Osrof, C.L. Tan, G. Angappa, S.F. Yeo, K.H. Tan, *Adoption of smart farming technologies in field operations: A systematic review and future research agenda*, “Technology in Society” 2023, vol. 75, 102400.

<sup>23</sup> B. Jeżyńska, *Zrównoważone rolnictwo w rezerwatach biosfery*, “Studia Iuridica” 2022, vol. 94, pp. 143–160.

ducer groups,” in one of the requirements, indicates that when the entity intends to implement innovative measures – product, process and technological innovations within the framework of undertaken investments, the costs of these measures must relate to minimum 30% of the value of planned support.<sup>24</sup> This means that innovations and their already rather advanced degree of implementation, become a prerequisite for obtaining aid. At the same time, no legal provision defines and specifies what those product, process or technological innovations will be. As a result, farmers wishing to obtain funds are unable to specify what will actually be required of them. The fear is that innovation will not just become a buzzword, but an actual legal instrument that will improve the financial situation of farmers.

Another similar example is the action “Cooperation of EPI Operational Groups.” Here, it is indicated that “new technology will increasingly use IT solutions and support the development of precision agriculture. Innovation can also consist of direct changes in agrotechnology and crop selection. A key element is the development and use of biological advances to bring productive crops into production. New varieties and even species should make efficient use of the yield-forming potential of soils and be water-efficient.”<sup>25</sup> The use of mechanisms from the area of IT,<sup>26</sup> or even artificial intelligence, will be a challenge not only for Polish agriculture and lawyers having to standardise this mechanism, but above all for Polish science, which should provide relevant solutions.

The variety of innovations that farmers may choose will have to be secured by appropriate regulations. The choice of specific solutions must not only provide them with the security of investment financing or an appropriate profit, but also give them a guarantee for the future far beyond 2027. This is the biggest challenge facing Polish legislators in the implementation of innovation in agriculture.

## Concluding remarks

The analysis of legal solutions concerning innovativeness in agriculture presented in the paper leads to several final conclusions. Firstly, there is a lack of uniform European, as well as Polish, solutions that would serve

---

<sup>24</sup> National Strategic Plan for the CAP 2023–2027, p. 1083.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 1110.

<sup>26</sup> T. Qin, L. Wang, Y. Zhou, L. Guo, G. Jiang, L. Zhang, *Digital Technology-and-Services-Driven Sustainable Transformation of Agriculture: Cases of China and the EU*, “Agriculture” 2022, vol. 12 (2), p. 297.

comprehensively the implementation of innovative solutions in Polish agriculture. As indicated in the introduction, most of the EU Member States do not have such comprehensive solutions either. There is also no uniform aid model for financing innovative solutions. The individual elements that make up technological progress in agriculture consist of various legal mechanisms of the Common Agricultural Policy, sometimes even mutually exclusive. Usually, farmers use existing solutions, which are often much cheaper and no longer meet the current challenges of agriculture. At the same time, when they wish to implement modern, even very expensive innovations, they do not have legal certainty that would define their rights and obligations related to the use of new opportunities. A *de lege ferenda* postulate is to start working on norms for precision agriculture, agriculture 4.0 or other modern concepts of farming. However, this requires, as emphasised, multifaceted and interdisciplinary cooperation.

The implementation of innovative solutions will simultaneously respond to global and European agricultural challenges. It is on the adopted legal solutions and the amount of financial aid that it will depend whether Polish farmers will be able to cope not only with European competition, but also with that coming from outside the EU. In order to give farmers a chance to meet these expectations, it is necessary to arm them with precise legal mechanisms which will reduce the risk of investment and also provide them with adequate protection in the event of failure. At the same time, the mechanisms adopted often require negotiation at the international level, so that there is the possibility of using modern solutions originating not only from Poland.

After all, innovation cannot be just one legal mechanism and one legislative act. The multiplicity of technical, production, social, marketing, processing solutions means that it will certainly be necessary to prepare such legal instruments and such legal acts that will respond to the emerging high specialisation of agriculture. The postulated law on precision agriculture may be a prelude. At the same time, it is a good example of the legislator's ability to deal with this problem. It should be an example for further norms enabling the development of innovation in Polish agriculture. It should not be forgotten, however, that even the best-written law may prove ineffective without adequate financial support. Parallel to specialised legal acts concerning innovation, norms facilitating obtaining financial support for this type of investments in agriculture should be developed. Failure in this area will leave Polish farmers stuck with traditional agriculture, which in the long term may prove uncompetitive for agriculture, particularly outside of Europe.



## BIBLIOGRAPHY

- Baruk J. (2016), *Wiedza i innowacje jako czynniki rozwoju organizacji – podejście zintegrowane*, "Marketing Instytucji Naukowych i Badawczych" no. 3(29).
- Brodziński Z., Juchniewicz M., Marks-Bielska R., Nasalski Z. (2022), *Warunki rozwoju gospodarstw rolnych regionu Warmii i Mazur w kontekście Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027*, Olsztyn.
- Dou Y., Zagaria C., O'Connor L., Thuiller W., Verburg P.H. (2023), *Using the Nature Futures Framework as a lens for developing plural land use scenarios for Europe for 2050*, "Global Environmental Change" vol. 83.
- Gawlik A. (2017), *Rola innowacyjności w kształtowaniu obszarów wiejskich*, in: *Zrozumieć innowacje w rolnictwie. Informacje wybrane*, Łosiów.
- Guarini G., Costa Oreiro J.L. da (2023), *Ecological transition and structural change: A new-developmental analysis*, "Socio-Economic Planning Sciences" vol. 90.
- Hui C.X., Dang G., Alamri S., Toghraie D. (2023), *Greening smart cities: An investigation of the integration of urban natural resources and smart city technologies for promoting environmental sustainability*, "Sustainable Cities and Society" vol. 99.
- Jeżyńska B. (2022), *Zrównoważone rolnictwo w rezerwach biosfery*, "Studia Iuridica" vol. 94.
- Kałuża H., Ginter A. (2014), *Innowacje w gospodarstwach rolniczych młodych rolników*, "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Agribusiness" no. 361.
- Koff J.P. de (2023), *Effectiveness of a remote pilot certification training for agricultural professionals*, "Natural Sciences Education" vol. 52(2).
- Lipińska I. (2021), *Poprawa konkurencyjności działalności rolniczej w reformowanej Wspólnej Polityce Rolnej – wybrane zagadnienia prawne*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.
- Lipińska I. (2021), *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie w nowej Wspólnej Polityce Rolnej*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 1.
- Michels M., Wever H., Musshoff O. (2023), *Drones take flight in forests: Uncovering the 'tree'-mendous potential and 'timber'-rific challenges for German forest managers by applying the technology acceptance model*, "Forest Policy and Economics" vol. 157.
- Nowak A.Z., Niewiadomska A. (2012), *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, "Studia Iuridica Agraria" vol. X.
- Nurzyńska I., Drygas M. (2021), *Pożądana struktura wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej po 2020 roku oraz cele polityki krajowych w świetle globalnych wyzwań modernizacyjnych wobec polskiego rolnictwa*, Warsaw.
- Osrof H.Y., Tan C.L., Angappa G., Yeo S.F., Tan K.H. (2023), *Adoption of smart farming technologies in field operations: A systematic review and future research agenda*, "Technology in Society" vol. 75.
- Paleari S. (2023), *The EU policy on climate change, biodiversity and circular economy: Moving towards a Nexus approach*, "Environmental Science and Policy" vol. 151.
- Pawlak J. (2008), *Rolnictwo precyzyjne, jego rola i ekonomiczna efektywność*, "Postępy Nauk Rolniczych" no. 1.
- Popardowski P. (2018), *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warsaw.



- Qin T., Wang L., Zhou Y., Guo L., Jiang G., Zhang L. (2022), *Digital Technology-and-Services-Driven Sustainable Transformation of Agriculture: Cases of China and the EU*, "Agriculture" vol. 12(2).
- Struś M., Kalinowski J. (2015), *Dylematy wdrażania innowacji na obszarach wiejskich*, "Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" no. 17(3).

**JERZY BIELUK**

Uniwersytet w Białymstoku, Polska  
e-mail: bieluk@uwb.edu.pl.  
ORCID: 0000-0002-9949-472X

## **Kilka uwag o nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 23 lipca 2023 r.**

Some comments on the amendment  
to the Act on the shaping of the agricultural system  
of 23 July 2023

Alcuni commenti circa le modifiche introdotte  
alla legge sull'ordinamento agrario del 23 luglio 2023

The aim of the deliberations is an assessment of certain solutions contained in the amendment to the Act on the shaping of the agricultural system in Poland, which entered into force on 16 October 2023. Among other things, the author concludes that the introduced amendments do not fully resolve the fundamental problems related to the interpretation of the Act. The solutions concerning the scope of exemptions from trading restrictions applicable to close family members, or transformations of businesses are imprecise and therefore cannot be given an unequivocal positive assessment. Repeated amendments to the Act (there have been 21 amendments since 2016) make the interpretation of its provisions increasingly complex. Therefore, a new law needs to be enacted, which will define precisely the framework of restrictions on the trading in agricultural real estate, implementing at the same time the constitutional protection of the family holding. This is a huge task for the legislator and for the doctrine of agricultural law in Poland.

**Keywords:** agricultural real estate, trade in agricultural real estate, acquisition of agricultural real estate, Act on shaping the agricultural system, family foundation

L'articolo si propone di valutare alcune soluzioni incluse nella modifica della legge sull'ordinamento agrario, entrata in vigore il 16 ottobre 2023. L'autore ha affermato, tra l'altro, che le modifiche introdotte non risolvono appieno problemi fondamentali di natura interpretativa. Le soluzioni riguardanti l'ambito di applicazione di esenzioni dalle restrizioni alla compravendita, i parenti stretti o la trasformazione di società commerciali sono imprecise e non consentono di darne una chiara valutazione positiva. Le successive modifiche appor-

te a questa regolazione (dal 2016 sono stati introdotti 21 emendamenti) rendono sempre più complessa l'interpretazione delle disposizioni ivi contenute. Pertanto, è necessario approvare una nuova legge in grado di determinare, in modo preciso e in pieno rispetto della tutela delle aziende agricole a conduzione familiare garantita dalla Costituzione, un quadro per le restrizioni alla compravendita dei fondi agricoli. È un compito enorme per il legislatore e per la dottrina del diritto agrario in Polonia.

**Parole chiave:** fondo agricolo, compravendita di fondi agricoli, acquisto di fondo agricolo, legge sull'ordinamento agrario, fondazione familiare

---

## Wstęp

Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego jest regulacją zakorzenioną już w polskim systemie prawnym<sup>1</sup>. W obecnym, restrykcyjnym kształcie obowiązuje ponad 7 lat (od 30 kwietnia 2016 r.). Wielokrotnie była nowelizowana<sup>2</sup>, jednak jej założenia określone w 2016 r. pozostają praktycznie bez zmian. Ostatnia nowelizacja, która weszła w życie 5 października 2023 r., wprowadziła kolejne zmiany do u.k.u.r.<sup>3</sup> Nie są to zmiany rewolucyjne, ale są na tyle istotne, że wymagają omówienia ze względu na ich wpływ na praktykę obrotu nieruchomościami. Jednocześnie należy odpowiedzieć na pytanie, czy zmiany te są częścią jakiegoś zamiaru ustawodawcy związanego z głębszą korektą ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi, czy tylko bieżącą reakcją na problemy z interpretacją przepisów.

Celem niniejszych rozważań jest określenie, czy zmiany wprowadzone ostatnią nowelizacją do u.k.u.r. rozwiązują problemy z jej interpretacją oraz czy można w nich dostrzec głębszą myśl ustawodawcy związaną z realizacją konstytucyjnej zasady ochrony gospodarstw rodzinnych. Przeanalizowane i ocenione zostaną więc wybrane rozwiązania zawarte w ostatniej nowelizacji u.k.u.r. pod kątem ich wpływu na praktykę obrotu nieruchomościami rolnymi, a także zidentyfikowane i poddane ocenie kierunki zmian ustawowych w szerszym kontekście polityki rolnej państwa.

---

<sup>1</sup> Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2569, dalej: u.k.u.r.).

<sup>2</sup> Od 30 kwietnia 2016 r. ustawodawca dokonał łącznie dwudziestu jeden nowelizacji u.k.u.r. Zob. K. Maj, *Dwudziesta pierwsza nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w ciągu ostatnich ośmiu lat – wybrane zagadnienia*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2023, nr 3, s. 83–106.

<sup>3</sup> Art. 4 ustawy z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1993).

Materia ustawowa jest niezmiernie istotna. Dotyczy ona wszystkich nieruchomości rolnych w Polsce. Nowelizacja stanowi głęboką ingerencję w prawo własności, tworząc zupełnie nową sytuację na rynku obrotu nieruchomościami rolnymi i wywołując ogromne problemy praktyczne. Należy jednak podkreślić, że wciąż istnieje ryzyko uznania przez Trybunał Konstytucyjny części przepisów za niezgodne z Konstytucją RP. Wiele rozwiązań zawartych w komentowanej ustawie zostało zaskarżonych do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz przez grupę posłów (treść skarg znajduje się na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego<sup>4</sup>), lecz od 2016 r. nie zostały one jeszcze rozpatrzone.

## 1. Założenia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

W preambule do u.k.u.r. ustawodawca określił cele, które ma realizować komentowany akt prawny. Należą do nich:

- wzmocnienie ochrony i rozwój gospodarstw rodzinnych stanowiących podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej,
- zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej,
- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli,
- wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego zgodnie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Jednak faktyczny cel ustawy, realizowany od ponad 7 lat, określony został w uzasadnieniu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych<sup>5</sup>, wprowadzającej zmiany do u.k.u.r. Napisano tam: „Projektowana ustawa zmierza do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze. Obowiązujące w tej materii przepisy prawne w żaden sposób nie przeciwdziałają spekulacyjnemu wykupywaniu nieruchomości rolnych i nie gwarantują wykorzystania nabytych nieruchomości na cele rolnicze”<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Sygn. akt: K 36/16 (połączona z K 37/16, K 47/16, K 48/16), <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2036/16> [dostęp: 20.11.2023].

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Państwowego Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw, druk 293, s. 2.

## 2. Nowelizacje ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Po 30 kwietnia 2016 r. u.k.u.r. była wielokrotnie nowelizowana, w tym dwukrotnie w znacznym zakresie. Pierwsza duża nowelizacja nastąpiła w drodze ustawy z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup>, która co do zasady weszła w życie 26 czerwca 2019 r. Kolejna obszerna nowelizacja została wprowadzona ustawą z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw<sup>8</sup>, która obowiązuje od 5 października 2023 r. Prawodawca nie wprowadził jednak zmian systemowych. Nie zmieniono istoty przyjętych uprzednio konstrukcji ani nie wprowadzono nowych rozwiązań. Jak stwierdzono w uzasadnieniu, zmiany „mają [...] na celu doprecyzowanie i usprawnienie realizacji przepisów związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi na rynku prywatnym”<sup>9</sup>.

### 2.1. Zmiana dotycząca określenia minimalnej powierzchni nieruchomości rolnych wyłączonych spod stosowania ustawy

Istotna z praktycznego punktu widzenia jest zmiana brzmienia lit. b w art. 1a pkt 1 u.k.u.r. Przepis ten stanowi, że przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych, w których powierzchnia użytków rolnych jest mniejsza niż 0,3 ha. Według brzmienia sprzed nowelizacji z 2023 r. ustawy nie stosowało się do nieruchomości rolnych, których powierzchnia jest mniejsza niż 0,3 ha. Dzięki zmianie przepisu rozwiązano problem „nieruchomości mieszanych”, w których tylko część, często niewielka, stanowiła użytki rolne. Obecnie przepisy u.k.u.r. nie będą miały zastosowania do nieruchomości o powierzchni przekraczającej 0,3 ha, jeżeli powierzchnia użytków rolnych w ramach tej nieruchomości jest mniejsza niż 0,3 ha. Przy analizie omawianego zwolnienia należy posługiwać się definicją legalną użytków rolnych wprowadzoną w u.k.u.r. (art. 2 pkt 5), która jest węższa niż definicja użytków rolnych zawarta w rozporządzeniu z 27 lipca 2021 r.

<sup>7</sup> Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080; dalej: nowelizacja z 2019 r.).

<sup>8</sup> Ustawa z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1933; dalej: nowelizacja z 2023 r.).

<sup>9</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3429, s. 1 (dalej: uzasadnienie).

Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>10</sup>, gdyż nie obejmuje gruntów zadrzewionych i zakrzewionych na użytkach rolnych.

Jest to zmiana, którą należy ocenić pozytywnie. Z punktu widzenia celów u.k.u.r., w tym poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, takie nieruchomości nie mają żadnego znaczenia, zaś uproszczenie obrotu nimi z pewnością jest dobrym rozwiązaniem. Konsekwencją tego jest niestosowanie przepisów ustawy do nieruchomości, które były uważane za nieruchomości rolne objęte przepisami u.k.u.r. przed 5 października 2023 r., teraz zaś nie są objęte ograniczeniami w obrocie ze względu na zmianę definicji. Rację ma Krzysztof Maj, twierdząc, że do takich nieruchomości nie mają również zastosowania ograniczenia związane z obowiązkiem prowadzenia gospodarstwa rolnego przez 5 lat oraz zakazem zbywania i oddawania w posiadanie<sup>11</sup>. Niestety najprawdopodobniej praktyka stosowania u.k.u.r. przez KOWR pójdzie w tym kierunku, że jeżeli nieruchomość przed 5 października 2023 r. została nabyta z ograniczeniami, to ograniczenia te obowiązują przez 5 lat, bez względu na status nieruchomości, choć tego rodzaju interpretacje przepisów należy uznać za błędne. Jeżeli jakaś nieruchomość przestaje podlegać u.k.u.r., np. z uwagi na to, że przestaje być nieruchomością rolną według przepisów ustawy, to należy uznać, iż u.k.u.r. nie ma do niej zastosowania w żadnym zakresie.

## 2.2. Zmiana zakresu stosowania wyłączeń (art. 2b ust. 4 u.k.u.r.)

Praktykę przywiązania obowiązków do nieruchomości niezależnie od jej statusu potwierdzono poprzez zmianę art. 2b ust. 4 u.k.u.r. przewidującego wyjątki od obowiązków obciążających nabywców nieruchomości rolnych. Przepisów art. 2b ust. 1 i 2, zgodnie z dotychczasowym brzmieniem u.k.u.r., nie stosowało się do „nieruchomości rolnych” spełniających określone ustawą warunki. Obecnie pozostawiono sformułowanie „Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do nieruchomości”, wykreślając „rolnych”. W uzasadnieniu stwierdzono: „Należało też rozszerzyć zakres art. 2b ust. 4 ukur (w części wspólnej tego przepisu), poprzez wskazanie, że obciążenia z art. 2b ust. 1 i 2 dotyczą nie tylko nieruchomości rolnych, ale również tych spośród nich, które z czasem utraciły ten charakter i stały się »zwykłymi« nieruchomościami

<sup>10</sup> Rozporządzenie z 27 lipca 2021 r. Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. poz. 1390).

<sup>11</sup> K. Maj, *Dwudziesta pierwsza nowelizacja...*, s. 86–87.

mi”. Warto przypomnieć treść obowiązków z art. 2b ust. 1 i 2: „Nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście” (ust. 1). „W okresie, o którym mowa w ust. 1, nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom” (ust. 2).

Według dotychczasowego brzmienia (obowiązującego do 4 października 2023 r.) obowiązków tych nie stosuje się do nieruchomości rolnej. Obecnie obowiązki te mają zastosowanie również do nieruchomości, które utraciły status rolny, chyba że są wyłączone na podstawie art. 2b ust. 4 u.k.u.r. do wszystkich nieruchomości. Zatem nabywca nieruchomości rolnej, która stała się nierolna, np. na skutek wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, w założeniu nadal będzie miał obowiązek prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzić to gospodarstwo osobiście. Niestety ustawodawca nie wyjaśnia ani celu ograniczenia prawa własności nieruchomości „nierolnych”, ani sposobu, w jaki na nieruchomości nierolnej należy prowadzić gospodarstwo rolne. Biorąc pod uwagę wykładnię systemową i celowościową przepisów u.k.u.r., wątpliwe jest, aby nowelizacja art. 2b ust. 4 u.k.u.r. wywołała skutek wskazany przez projektodawcę w uzasadnieniu. Pozostaje mieć nadzieję, że sądy, orzekając w sprawach dotyczących takich przypadków, nie będą ograniczały się wyłącznie do wykładni literalnej przepisu. Powstaje też pytanie o sens tej zmiany. Skoro u.k.u.r. ma być stosowana do nieruchomości rolnych/gospodarstwa rolnego, to czy wykładnia systemowa i celowościowa nie prowadzi do wniosku, że wyeliminowanie słowa „rolnej” nic nie zmieni? Skoro grunt nie jest rolny, to jak można wymagać, aby nabywca był związany jakimikolwiek obowiązkami?

### **2.3. Zmiany dotyczące nabywania nieruchomości rolnych przez fundację rodzinną**

Na mocy art. 136 ustawy z 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej<sup>12</sup> znówelizowano ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, wprowadzając szereg wyłączeń od restrykcji obowiązujących przy nabywaniu i zbywaniu nieruchomości rolnych. Rozwiązania te obowiązywały od 22 maja do

<sup>12</sup> Ustawa z 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (Dz.U. poz. 326 z późn. zm.).

4 października 2023 r. Według u.k.u.r. w brzmieniu obowiązującym w tym okresie:

a) przepisy art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. k i l u.k.u.r. zawierały wyłączenia od zasady nabycia nieruchomości rolnych wyłącznie przez rolnika indywidualnego oraz od ograniczenia powierzchni gospodarstwa nabywcy do maksymalnie 300 ha, tj. reguł tych nie stosowało się do nabycia nieruchomości rolnej przez:

- fundację rodzinną od jej fundatora,
- beneficjenta fundacji rodzinnej, będącego osobą bliską fundatora tej fundacji rodzinnej, od fundacji rodzinnej,

b) przepis art. 2b ust. 4 pkt 1 lit. j u.k.u.r. przewidywał zwolnienie, w myśl którego obowiązków związanych z nabyciem nieruchomości rolnych (art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r.) nie stosowało się do nieruchomości rolnych zbywanych lub oddawanych w posiadanie beneficjentowi fundacji rodzinnej, będącemu osobą bliską fundatora tej fundacji rodzinnej, jeżeli zbywcą jest fundacja rodzinna,

c) przepis art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. j u.k.u.r. zawierał wyłączenie prawa nabycia nieruchomości rolnej przysługującego KOWR działającemu na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następowało przez beneficjenta fundacji rodzinnej, będącego osobą bliską fundatora tej fundacji rodzinnej, jeżeli zbywcą jest fundacja rodzinna.

W uzasadnieniu projektu ustawy o fundacji rodzinnej podkreślano, iż przedmiotowe zwolnienia mają na celu „ochronę gospodarstwa rolnego przed ryzykiem podziału i zminimalizowanie problemów wynikających z obowiązku spłat pomiędzy spadkobiercami”<sup>13</sup>.

Stan prawny zmienił się 5 października 2023 r. Niedługo po wejściu w życie omawianej regulacji powyższe przepisy zostały uchylone w drodze nowelizacji z 2023 r. Zrezygnowano z uprzednio zakładanego uprzywilejowania fundacji rodzinnych w obrocie nieruchomościami rolnymi. Projektodawca wskazał: „Uprzywilejowanie fundacji rodzinnych w stosunku do innych osób prawnych w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi jest nieuzasadnione. W szczególności należy zwrócić uwagę na wyłączenie fundacji z obostrzeń związanych z zabezpieczeniem gruntów rolnych przed ich nadmierną koncentracją. Wprowadzone zmiany stwarzają również duży wyłom w podstawowej zasadzie, zawartej w ukur, jaką jest ochrona gospodarstw rodzinnych w Polsce poprzez zapewnienie tym gospodarstwom pierwszeństwa w dostępie do gruntów rolnych. Zasadne jest więc, aby ogra-

<sup>13</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o fundacji rodzinnej, druk sejmowy nr 2798, s. 62.



niczenia związane z nabywaniem nieruchomości rolnych, zawarte w ukur, miały pełne zastosowanie również do fundacji rodzinnych. W tym też celu należy uchylić przepisy pozwalające fundacji rodzinnej na obrót gruntami rolnymi bez spełnienia wymagań, które są nakładane na podmioty niebędące rolnikami indywidualnymi”<sup>14</sup>.

Fundacje rodzinne zostały zatem – po niecałych 5 miesiącach obowiązywania bardziej liberalnych zasad nabywania przez nie nieruchomości rolnych – wyłączone z kręgu podmiotów uprzywilejowanych. Ułatwienia wprowadzone w drodze omawianego przepisu obowiązywały przez krótki okres od 22 maja do 4 października 2023 r. Obecnie obrót nieruchomościami rolnymi przez fundacje rodzinne następuje na podstawie ogólnych reguł przewidzianych w u.k.u.r.<sup>15</sup>

Fundacja rodzinna w żadnym wypadku, nawet jeżeli prowadzi gospodarstwo rolne, nie może być uznana za rolnika indywidualnego, gdyż status ten ustawodawca przewidział wyłącznie dla osób fizycznych (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.), zaś fundacja rodzinna jest osobą prawną (art. 2 ust. 1 ustawy o fundacji rodzinnej). W związku z tym zasadą jest, że nabycie nieruchomości rolnej przez fundację rodzinną od jej fundatora (np. tytułem wniesienia nieruchomości rolnej na pokrycie funduszu założycielskiego lub w drodze zawarcia umowy darowizny) lub od jakiejkolwiek innej osoby (np. w toku prowadzonej działalności w drodze zawarcia umowy sprzedaży) może nastąpić za uprzednią zgodą dyrektora generalnego KOWR, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 2a ust. 4 u.k.u.r., chyba że zastosowanie znajdzie którekolwiek ze zwolnień, o których mowa w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. (np. przedmiotem obrotu będzie nieruchomość o powierzchni mniejszej niż 1 ha). W takich przypadkach kontrola transakcji będzie odbywała się jednak w drodze innych uprawnień przysługujących KOWR działającemu na rzecz Skarbu Państwa, tj. prawa pierwokupu – w przypadku zawarcia umowy sprzedaży (art. 3 u.k.u.r.) lub prawa nabycia – w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na innej podstawie prawnej niż umowa sprzedaży, np. wniesienie nieruchomości przez fundatora na pokrycie funduszu założycielskiego (art. 4 u.k.u.r.), o ile nie znajdzie zastosowania żadne ze zwolnień przewidziane w tych przepisach.

<sup>14</sup> Uzasadnienie, s. 17.

<sup>15</sup> Szerzej: J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019; P. Wojciechowski, w: P. Popardowski (red.), *Prawo rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi. Komentarz*, Warszawa 2021; P. Popardowski, w: P. Popardowski (red.), *Prawo rolne...*; T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2021; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2023.

Podobnie będzie wyglądało przeniesienie prawa własności nieruchomości rolnej przez fundację rodzinną na rzecz jej beneficjenta, z zastrzeżeniem, że beneficjent może – na zasadach ogólnych – nabyć grunt, jeżeli spełnia przesłanki do uznania go za rolnika indywidualnego i nie przekracza dopuszczalnych norm obszarowych posiadanych użytków rolnych (art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r.).

Jeżeli fundacja rodzinna nabędzie nieruchomość rolną, to będzie jednocześnie związana przez okres 5 lat od dnia nabycia:

- obowiązkiem prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość oraz
- zakazem zbycia i oddania w posiadanie nieruchomości rolnej innym podmiotom.

Obowiązki te mogą być wyłączone w sytuacjach przewidzianych w art. 2b ust. 4 u.k.u.r. Związanie ograniczeniami będzie występować niezależnie od tego, na jakiej podstawie prawnej fundacja rodzinna nabyła nieruchomość (tj. czy została ona wniesiona na pokrycie funduszu założycielskiego, czy nabyła ją w trakcie prowadzonej działalności od osoby trzeciej, np. w drodze zawarcia umowy sprzedaży). W innych przypadkach wcześniejsze zbycie lub oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej będzie możliwe wyłącznie za uprzednią zgodą dyrektora generalnego KOWR, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem nabywcy lub interesem publicznym.

Przykładowo, fundator wniósł do fundacji rodzinnej w 2023 r. nieruchomość rolną o powierzchni 7 ha na pokrycie funduszu założycielskiego. Fundacja rodzinna w następnym roku, w ramach spełnienia świadczeń, chciałaby przenieść prawo własności części tej nieruchomości – 1,5 ha – na jednego z beneficjentów (syna jedyne fundatora). Aby to zrobić, fundacja rodzinna będzie musiała uzyskać zgodę dyrektora generalnego KOWR w trybie art. 2b ust. 3 u.k.u.r. Dodatkowo, jeżeli beneficjent nie będzie rolnikiem indywidualnym i nie znajdzie zastosowania żadne z wyłączeń z art. 2a ust. 3 u.k.u.r., do nabycia będzie wymagana zgoda na nabycie gruntu wyrażona na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. Beneficjent, który nabył nieruchomość rolną od fundacji rodzinnej, na zasadach ogólnych będzie związany obowiązkami wynikającymi z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r.

Ustawodawca zareagował na wprowadzenie nowej instytucji prawnej w postaci fundacji rodzinnej, nowelizując u.k.u.r. Należy uznać, że wprowadzone złagodzenie rygorów u.k.u.r. w przypadku nieruchomości rolnych wnoszonych do fundacji rodzinnej było w pełni uzasadnione. Można było mieć tylko wątpliwości, dlaczego liberalizacja obrotu objęła jedynie

fundacje rodzinne, a takimi rozwiązaniami nie objęto np. spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, których udziałowcami są rolnicy indywidualni. Jednak ustawodawca po kilku miesiącach uznał nowelizację u.k.u.r. za pomyłkę i wycofał się z niej do rozwiązań stosowanych przy innych osobach prawnych. Trudno oceniać takie działanie inaczej niż negatywnie, i to negatywnie podwójnie – po pierwsze, zastąpiono dobre rozwiązanie złym, po drugie, podważono pewność rozwiązań prawnych dotyczących fundacji rodzinnych.

## 2.4. Zmiana pojęcia osoby bliskiej

Nowelizacja u.k.u.r. z 2023 r. rozszerzyła pojęcie osoby bliskiej. Do dotychczasowego katalogu obejmującego zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz pasierbów dodano rodziców małżonka oraz ojczyma i macochę (art. 2 pkt 6 u.k.u.r.). Należy zauważyć, że zakres ten nie pokrywa się z kręgiem osób dziedziczących ustawowo. Różnice są niewielkie, ale pojęcie osoby bliskiej nie obejmuje wnuków i dalszych zstępnych rodzeństwa, zstępnych dziadków (od 15 listopada 2023 r. – wyłącznie dzieci i wnuków dziadków<sup>16</sup>).

Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego wyłączenia. Pojęcie osoby bliskiej powinno być w takiej sytuacji co najmniej tożsame z kręgiem osób dziedziczących ustawowo. Pominięto też osoby, które nie pozostają w związkach rodzinnych, ale są osobami bliskimi, np. ze względów uczuciowych. Wyeliminowano też z tego kręgu osoby pozostające np. w związkach partnerskich. Jak zauważa Helena Ciepla<sup>17</sup>, „tym katalogiem nie objęto osób pozostających faktycznie we wspólnym pożyciu. Unormowanie to oznacza wykluczenie tych osób z korzystania z ulgowych warunków nabywania nieruchomości rolnych. Takie rozwiązanie może nasuwać wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą ochrony rodziny, zwłaszcza odnośnie do związków konkubenckich posiadających dzieci. W orzecznictwie jest bowiem ugruntowany pogląd, że konkubenci są osobami bliskimi”. Również w ustawodawstwie, w tym w ustawodawstwie rolnym, wystę-

<sup>16</sup> Zmiana art. 93<sup>4</sup> ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610).

<sup>17</sup> H. Ciepla, *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r. na nowych zasadach ustalonych w ustawie z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rejent” 2016, nr 9, s. 33–82.

puje uprzywilejowanie osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym<sup>18</sup>.

Osoba bliska w rozumieniu ustawy oraz osoba nabywająca nieruchomości rolną w drodze dziedziczenia, działu spadku (w tym działu spadku, który następuje wraz z podziałem majątku wspólnego) oraz zapisu windykacyjnego nie jest później ograniczona w możliwości dysponowania nabytą nieruchomością ani nie jest zobowiązana do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Stanowisko to potwierdził jeszcze na gruncie przepisów sprzed nowelizacji z 2019 r. Sąd Najwyższy w uchwale z 22 czerwca 2017 r.<sup>19</sup>: „Zbycie nieruchomości rolnej przez nabywcę przed upływem okresu przewidzianego w art. 2b ust. 1 ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2052) osobie bliskiej w rozumieniu art. 2 pkt 6 wymienionej ustawy nie wymaga zgody sądu wydanej na podstawie art. 2b ust. 3 tej ustawy”.

Po nowelizacji u.k.u.r. z 2019 r. powstały jednak spory dotyczące związania osób bliskich (nabywców) w przypadku, gdy nabywają oni od osób bliskich (zbywców) obowiązki wynikające z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. W praktyce KOWR (i w ślad za nim znaczna część notariuszy) stał na stanowisku, że wyłączenie dotyczące osób bliskich znajduje zastosowanie w przypadku, gdy obiema stronami transakcji są osoby bliskie (zbycie lub oddanie w posiadanie następuje „na rzecz” osoby bliskiej). W konsekwencji w przypadku zbycia lub oddania w posiadanie gruntu nabytego przez osobę bliską (nabywcę) od osoby bliskiej (zbywcy) na rzecz osoby trzeciej przed upływem 5 lat od dnia jego nabycia wymagali oni zgody dyrektora generalnego KOWR wyrażonej w trybie art. 2b ust. 3 u.k.u.r. Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić. Znacząca większość przedstawicieli doktryny, po wejściu w życie nowelizacji u.k.u.r. z 2019 r., uważała, że zachowały swoją aktualność uprzednio wyrażane poglądy dotyczące wykładni zwolnienia z art. 2b ust. 4 pkt 1 lit. a)<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 208), gdzie zgodnie z art. 6 pkt 2 przez domownika rozumie się osobę bliską rolnikowi, które ukończyła 16 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie oraz stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy.

<sup>19</sup> Uchwała SN z 22 czerwca 2017 r., III CZP 24/17, Biuletyn SN 2017, Nr 6.

<sup>20</sup> Tak J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu*, Legalis, art. 2b, Nb 20; T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego...*, art. 2(b), LEX; K. Maj, *Obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz zakaz zbywania i oddawania w posiadanie nieruchomości w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2020, nr 1, s. 46–47.

Stanowisko to zostało potwierdzone przez wyrok NSA z 18 maja 2023 r.<sup>21</sup>, w którym stwierdzono, iż (z uzasadnienia): „wobec nabywcy gospodarstwa rolnego, który jest osobą bliską zbywcy, nie znajdują zastosowania obowiązki prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia tej nieruchomości (art. 2b ust. 1 u.k.u.r.), oraz zakaz zbywania bądź oddania w posiadanie innym podmiotom nabytej nieruchomości przez okres 5 lat (art. 2b ust. 2 u.k.u.r.) (vide: uchwała SN z 22 czerwca 2017 r., III CZP 24/17, [www.sn.pl](http://www.sn.pl)). Takie rozumienie art. 2b ust. 4 pkt 1 u.k.u.r., które wskazuje na potrzebę uzyskania zgody stosownej władzy publicznej na oddanie w posiadanie nabytej od rodziców nieruchomości rolnej osobom trzecim, pozbawiające jej właściciela możliwości swobodnego nią obrotu, pozostaje w sprzeczności nie tylko z literalnym brzmieniem art. 2b ust. 4 pkt 1 u.k.u.r., ale także z założeniem legislacyjnym wywodzonym z art. 23 Konstytucji RP, mającym chronić i rozwijać rodzinne gospodarstwa rolne jako podstawy ustroju rolnego kraju”.

Nowelizacją u.k.u.r. z 2023 r. dodano art. 2b ust. 4 pkt 7, zgodnie z którym „Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do nieruchomości: nabytej w okresie od dnia 30 kwietnia 2016 r. do dnia 25 czerwca 2019 r. od osoby bliskiej. Zmiana ta, w założeniu, miała potwierdzić stanowisko przedstawiane przez KOWR”<sup>22</sup>. Należy uznać, że nie przyniesie to jednak oczekiwanego skutku, skoro art. 2b ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r. nie uległ zmianie, a wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, iż osoby bliskie w każdym przypadku zwolnione są z obowiązków związanych z nabyciem nieruchomości rolnej, niezależnie od tego, czy nabyły nieruchomość po 25 czerwca 2019 r., czy nawet po 4 października 2023 r. W konsekwencji mogą ją swobodnie zbyć lub oddać w posiadanie przez upływem 5 lat od dnia jej nabycia – również na rzecz osoby niebędącej osobą bliską bez konieczności uzyskiwania zgody dyrektora generalnego KOWR. W praktyce jednak można się spodziewać, że nadal będzie to kwestia sporna i część z notariuszy będzie uzależniała tego typu transakcje od przedłożenia zgody dyrektora generalnego KOWR wydanej na podstawie art. 2b ust. 3 u.k.u.r.

Nie skorzystano więc z możliwości doprecyzowania sytuacji prawnej osób nabywających nieruchomości rolne od osób bliskich, co w praktyce nadal będzie powodowało rozbieżności między stanowiskiem doktryny i orzecznictwem NSA z jednej strony a stanowiskiem KOWR – z drugiej.

---

Zostało to również potwierdzone przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z 18 maja 2023 r., sygn. akt: I OSK 1105/22, [Legalis](https://legalis.gov.pl) nr 2932419.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z 18 maja 2023 r., I OSK 1105/22, [Legalis](https://legalis.gov.pl).

<sup>22</sup> Uzasadnienie, s. 22.

## 2.5. Zmiana przepisów dotyczących podziału majątku wspólnego, w skład którego wchodzi nieruchomości rolne

Istotnym ograniczeniem wynikającym z regulacji jest obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez co najmniej 5 lat od dnia nabycia tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzenia tego gospodarstwa osobiście. W tym okresie nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom (art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r.). Obowiązków nie stosuje się m.in. do nieruchomości rolnej zbywanej osobie bliskiej (art. 2b ust. 4 pkt 1 lit. a) oraz nabytej w wyniku dziedziczenia, działu spadku lub zapisu windykacyjnego (art. 2b ust. 4 pkt 2). Istotne jest, że przepisy sprzed nowelizacji u.k.u.r. z 2023 r. nie wyłączały obowiązków ciążących na nabywcy w przypadku nieruchomości rolnych nabytych w wyniku zniesienia współwłasności oraz podziału majątku wspólnego po ustaniu małżeństwa<sup>23</sup>.

W takiej sytuacji mamy do czynienia z zakresem ograniczeń podobnym jak przy nabywaniu nieruchomości rolnej. Nabycie nieruchomości rolnej w spadku nie powoduje nałożenia obowiązków, podobnie jak nabycie tej nieruchomości rolnej w wyniku działu spadku.

Problematyczna może się okazać sytuacja, gdy dział spadku połączony jest z podziałem majątku wspólnego, który nie jest wskazany w przepisach wyłączających zastosowanie art. 2b. W dużej części przypadków zastosowanie znajdzie jednak wyłączenie ze względu na nabycie przez osobę bliską. Jeżeli jednak dział spadku i podział majątku wspólnego nie będzie przeprowadzony pomiędzy osobami bliskimi (uwaga – stosunek pokrewieństwa nie jest ustalany między spadkodawcą i spadkobiercą, a pomiędzy samymi spadkobiercami), to nabywca nieruchomości rolnych stanowiących majątek wspólny teoretycznie mógłby zostać związany obowiązkami z art. 2b.

Ze wspólnego stanowiska MRiRW, KOWR oraz KRN<sup>24</sup> wynikało jednak, że przedmiotowe zwolnienie obejmuje również nieruchomości rolne, które zostały nabyte w wyniku czynności mieszanych, tj. na podstawie działu spadku wraz ze zniesieniem współwłasności bądź na podstawie działu spadku wraz z podziałem majątku wspólnego, ale wyłącznie w sytuacji, gdy

<sup>23</sup> K. Maj, *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązująca od dnia 26 czerwca 2019 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2019, nr 2, s. 81.

<sup>24</sup> Wspólne Stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, [file:///C:/Users/Zarz%C4%85dzanie/Downloads/stanowisko-mrirw-kowr-i-krn\\_zalacznik-1.pdf](file:///C:/Users/Zarz%C4%85dzanie/Downloads/stanowisko-mrirw-kowr-i-krn_zalacznik-1.pdf) [dostęp: 22.11.2023].

wyście ze współuprawnienia następuje w jednym akcie notarialnym bądź odpowiednio w jednym orzeczeniu sądowym.

Po nowelizacji u.k.u.r. z 2023 r. do art. 2b ust. 4 dodano pkt 5 i 6, które odnoszą się do podziału majątku wspólnego małżonków. Zgodnie z tymi przepisami art. 2b ust. 1 i 2 nie stosuje się do nieruchomości: nabytej od małżonka w trakcie trwania małżeństwa – jeżeli nieruchomość ta co najmniej 5 lat przed nabyciem była własnością jednego z małżonków lub wchodziła w skład ich wspólności majątkowej małżeńskiej, oraz nabytej w wyniku podziału majątku wspólnego po ustaniu małżeństwa – jeżeli nieruchomość ta co najmniej 5 lat przed nabyciem wchodziła w skład majątku wspólnego podlegającego podziałowi. Nowelizacja nie rozwiązała więc do końca wątpliwości związanych z nabyciem nieruchomości rolnych w wyniku działu spadku i podziału majątku wspólnego (np. w przypadku, gdy jeden z małżonków zmarł po upływie 2 lat od momentu nabycia nieruchomości rolnej do majątku wspólnego małżonków). Wspólne stanowisko MRiRW, KOWR oraz KRN, po wejściu w życie nowelizacji z 2023 r., zostało usunięte z rządowych stron internetowych. Pod znakiem zapytania stoi więc jego aktualność.

Niezależnie od tego należy poprzeć stanowisko Patryka Bendera, które zachowało aktualność pomimo nowelizacji z 2023 r. (art. 2b ust. 4 pkt 2 u.k.u.r. nie zmienił bowiem brzmienia), iż wyłączenie określone w art. 2b ust. 4 pkt 2 u.k.u.r. powinno obejmować również czynności mieszane (dział spadku i podział majątku wspólnego), które następują w ramach jednego aktu notarialnego lub jednego orzeczenia sądowego<sup>25</sup>. Odmienne stanowisko przedstawia Tomasz Czech, który uznaje, że przepis art. 2b ust. 4 regulujący wyłączenia od obowiązków związanych z nabyciem nieruchomości rolnej ma charakter wyjątkowy, więc nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej<sup>26</sup>.

## **2.6. Przekształcenie przedsiębiorcy albo spółki cywilnej w spółkę handlową**

W art. 2a ust. 3 u.k.u.r. rozszerzono katalog przypadków uprawniających do nabycia nieruchomości rolnych bez potrzeby ubiegania się o uzyskanie zgody dyrektora generalnego KOWR. Nie jest potrzebna zgoda na przekształcenie przedsiębiorcy albo spółki cywilnej w spółkę handlową na podstawie

---

<sup>25</sup> P. Bender, *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. II)*, „Rejent” 2019, nr 12, s. 76–77.

<sup>26</sup> T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX, art. 2b, teza 126.



przepisów ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych<sup>27</sup>. Przepis nie obejmuje innych przekształceń, np. przekształcenia spółki z o.o. w spółkę akcyjną<sup>28</sup>, które wcześniej (przed nowelizacją u.k.u.r. z 2023 r.) były objęte zwolnieniem z art. 2a ust. 3 pkt 11 u.k.u.r. Rozwiązanie to idzie w dobrym kierunku, a ustawodawca dostrzegł ten problem, jednak rozwiązał tylko jego drobną część, przy okazji psując inne rozwiązanie. Bez zgody dyrektora generalnego KOWR można było przekształcić spółkę handlową w inną spółkę handlową, w nowelizacji u.k.u.r. z 2023 r. możliwość tę wykreślono (zmiana art. 2a ust. 3 pkt 11). Obecnie przekształcenie spółki handlowej w inną spółkę handlową (np. spółki z o.o. w spółkę akcyjną), nawet bez zmiany kręgu wspólników i zmiany kapitału, wymaga uzyskania zgody dyrektora generalnego KOWR na nabycie nieruchomości w trybie art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. Natomiast w przypadku przekształcenia przedsiębiorcy albo spółki cywilnej w spółkę handlową (tj. gdy znajdzie zastosowanie wyłączenie z art. 2a ust. 3 pkt 14 u.k.u.r.) będzie istniał obowiązek zawiadomienia o tym KOWR, ten zaś będzie miał prawo nabycia nieruchomości będących własnością spółki.

Trudno zrozumieć, jakie były przyczyny objęcia innymi ograniczeniami wynikającymi z u.k.u.r. przekształceń przedsiębiorców i spółek cywilnych w spółki handlowe (prawo nabycia KOWR) oraz spółek handlowych w inne spółki handlowe (zgoda dyrektora generalnego KOWR). Nie jest to regulacja zrozumiała ani do usprawiedliwienia w ramach państwa prawa. Daje możliwość wywłaszczenia spółki z nieruchomości będących jej własnością, bez żadnego uzasadnienia i trybu odwoławczego. Przekształcenie spółek prawa handlowego bez zmiany kręgu wspólników powinno być wyłączone z kontroli KOWR.

## Konkluzje

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jest podstawowym aktem prawnym regulującym obrót milionami nieruchomości rolnych w Polsce. Jej znaczenie jest nie do przecenienia. W przypadku nieruchomości szczególnie rolę odgrywa pewność obrotu, jako jedna z podstawowych zasad prawa cywilnego, niezwykle ważna w działalności rolniczej, z natury nastawionej na

<sup>27</sup> Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. Nr 1468 ze zm.).

<sup>28</sup> O absurdach wynikających z kontroli przekształceń: J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12, s. 627–643.



wieloletnią aktywność, związaną często z dużymi inwestycjami. Ze względu na długofalowe oddziaływanie ograniczeń w obrocie nieruchomościami na strukturę gospodarstw rolnych regulacje dotyczące tej problematyki powinny być wpisane w zasadniczy cel konstytucyjny, jakim jest ochrona gospodarstw rodzinnych.

Niestety u.k.u.r. spełnia tylko cel zasadniczy, sformułowany przy nowelizacji z 2016 r., a mianowicie miała ona utrudnić obrót nieruchomościami rolnymi i zapobiec ich wykupieniu przez podmioty zagraniczne. Rzeczywiście obrót nieruchomościami rolnymi jest zdecydowanie utrudniony, KOWR kontroluje większość transakcji poprzez udzielanie zgód, prawo nabycia czy mające mniejsze znaczenie prawo pierwokupu. Dokonane dotychczas nowelizacje powodują ogromne trudności w odczytaniu treści ustawy; w „wielopiętrowych” odwołaniach sam ustawodawca zdaje się czasami gubić. Kolejne zmiany dają nadzieję na głębszą refleksję ustawodawcy nad sensem ustawy, jej celem i założeniami. Brakuje jednak szerszego spojrzenia na kontrolę obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce.

Niektóre rozwiązania zawarte w nowelizacji u.k.u.r. z 13 lipca 2023 r. można ocenić pozytywnie. Należy do nich zaliczyć regulację, zgodnie z którą przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych, w których powierzchnia użytków rolnych jest mniejsza niż 0,3 ha, czy wyłączenie z rygorów u.k.u.r. przekształceń przedsiębiorcy lub spółki cywilnej w spółkę handlową. Precyzowanie przepisów ustawy, reagowanie na postulaty doktryny przez ustawodawcę, usuwanie technicznych błędów – to z pewnością działania pożądane, jednak skala zmian jest zdecydowanie za mała. Reakcja ustawodawcy to eliminowanie błędnych rozwiązań wprowadzonych wcześniej przez ustawodawcę, ale czasem łączy się to z potwierdzaniem niewłaściwej interpretacji przepisów dokonywanej przez KOWR. Zdecydowanie brakuje rozwiązań całościowych, w których można by dostrzec głębszy cel dotyczący kształtowania ustroju rolnego w pożądanym kierunku. Symbolem podejścia ustawodawcy do obrotu nieruchomościami rolnymi jest regulacja dotycząca fundacji rodzinnej. Po niecałych 5 miesiącach wycofano się z liberalizacji przepisów, stwierdzając (nie wprost), że popełniono błąd, jednak nie bardzo wiadomo, na czym ten błąd miałby polegać.

Podstawowy wniosek z analizy jest dość oczywisty. Czas już na nową ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, czas przemyśleć model kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi. Nowe rozwiązania powinny być oparte na konstytucyjnej zasadzie ochrony gospodarstwa rodzinnego, na mechanizmach wspierających pożądaną model polskiego rolnictwa. Odrębną kwestią jest, czy mamy w ramach dorobku doktryny lub rozwiązań ustawowych taki

model. To wielkie zadanie stojące przed ustawodawcą i przedstawicielami doktryny prawa rolnego – wypracować nowy model obrotu nieruchomościami rolnymi. Konieczność reglamentacji obrotu w dobie *landgrabbingu* nie budzi wątpliwości, natomiast zakres tej reglamentacji i udział w niej czynników państwowych jest odrębną kwestią wymagającą dyskusji.

## BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Bender P. (2019), *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. II)*, „Rejent” nr 12.
- Ciepla H. (2016), *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r. na nowych zasadach ustalonych w ustawie z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rejent” nr 9.
- Czech T. (2021), *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Grykiel J. (2016), *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” nr 12.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2023), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Maj K. (2016), *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” nr 2.
- Maj K. (2019), *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązująca od dnia 26 czerwca 2019 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” nr 2.
- Maj K. (2023), *Dwudziesta pierwsza nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w ciągu ostatnich ośmiu lat – wybrane zagadnienia*, „Krakowski Przegląd Notarialny” nr 3.
- Popardowski P. (red.) (2021), *Prawo rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi. Komentarz*, Warszawa.



**AGNIESZKA SERLIKOWSKA**

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Bydgoszczy, Polska  
e-mail: aserlikowska@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-1363-8906

## **Organy koordynujące współpracę i kontakty w ramach urzędowych kontroli żywności – zagadnienia wybrane**

Bodies coordinating cooperation and liaison  
within the framework of official food controls – selected issues

Autorità per il coordinamento della collaborazione  
e dei contatti nel contesto dei controlli ufficiali degli alimenti –  
alcune questioni scelte

The aim of the considerations was to define the concept of bodies coordinating cooperation and contacts within the framework of official food controls and to answer the question whether the Polish legislator has satisfied the obligation of appointing them. Analysing the state of affairs in individual EU Member States, the authoress points to the inconsistent approach to the fulfilment of the obligation, which is also present in Polish regulations. She concludes that the Polish legislator has only partially satisfied it, having introduced regulations governing the appointment of co-ordinating bodies only in six of the ten areas identified in the EU regulation. It is therefore necessary to precise relevant provisions in the remaining four areas and to designate an additional body responsible for the controls applicable to animals and goods imported into or exported from the European Union.

**Keywords:** bodies coordinating cooperation and contacts, official food control, Regulation 2017/625, official controls

L'articolo si propone di definire la nozione di autorità per il coordinamento e i contatti nel contesto dei controlli ufficiali degli alimenti, nonché di rispondere alla domanda se il legislatore polacco abbia adempiuto all'obbligo di designarle. L'autrice, dopo aver analizzato la situazione nei singoli Paesi dell'UE, fa notare che gli approcci volti a realizzare questi obblighi sono differenti, anche a livello di regolazioni nazionali. Nella parte conclusiva, ella fa notare che il legislatore polacco ha adempiuto solo in parte all'obbligo in questione, in quanto solo in sei ambiti su dieci, indicati nel regolamento dell'UE, sono state designate

autorità per coordinare la cooperazione e i contatti. È quindi necessario rendere più precise le regolazioni nei rimanenti quattro ambiti e, inoltre, designare un'autorità competente a cui delegare compiti riguardanti i controlli degli animali e delle merci importate o esportate dall'Unione europea.

**Parole chiave:** autorità per il coordinamento della cooperazione e dei contatti, controllo alimentare ufficiale, regolamento 2017/625, controlli ufficiali

---

## Wprowadzenie

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych<sup>1</sup> w art. 1 ust. 2 precyzyjnie wskazuje obszary prawodawstwa Unii Europejskiej dotyczące łańcucha rolno-spożywczego, za które odpowiadają państwa członkowskie, a ich organy – poprzez organizację kontroli urzędowych – monitorują i weryfikują przestrzeganie i egzekwowanie unijnych wymogów<sup>2</sup>.

Kontrola urzędowa z rozporządzenia 2017/625 sprowadza się nie tylko do czynności przeprowadzanych w celu weryfikacji przestrzegania określonych regulacji (art. 2), ale także do każdego sprawdzenia<sup>3</sup>, czy podmioty działają zgodnie z przepisami, a zwierzęta lub towary spełniają szczególne wymogi na potrzeby wydania świadectw urzędowych czy poświadczeń urzędowych (motyw 24). Ponadto akt ten odwołuje się do innych czynności urzędowych zdefiniowanych jako podejmowane przez właściwe organy, jednostki upoważnione lub osoby fizyczne, którym przekazano określone czynności urzędowe, w tym mające na celu: weryfikację występowania chorób zwie-

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie 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 ze zm.; dalej: rozporządzenie 2017/625).

<sup>2</sup> Motyw 15 rozporządzenia 2017/625.

<sup>3</sup> O ile jest to obowiązek określony prawodawstwem UE dotyczącym łańcucha rolno-spożywczego.

rząt lub agrofagów roślin, zapobieganie lub kontrolę rozprzestrzeniania takich chorób zwierząt lub agrofagów roślin, lub ich eliminację, udzielanie zezwoleń lub zatwierdzanie oraz wydawanie świadectw urzędowych lub poświadczeń urzędowych (art. 2 ust. 2).

Do tak rozumianych kontroli i innych czynności urzędowych państwa członkowskie powinny wyznaczyć organ lub organy zobowiązane do ich organizowania bądź przeprowadzania. Przy czym podmioty te mają być określone dla każdego z obszarów ujętych w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/6254. Obszary te to dziesięć kategorii przepisów (wskazanych w lit. a–j), które służą jako wyznaczniki do weryfikacji działalności podmiotów w łańcuchu rolno-spożywczym<sup>5</sup>. W skrócie są to regulacje dotyczące: a) żywności i bezpieczeństwa żywności, b) zamierzonego uwalniania do środowiska GMO w celu produkcji żywności i paszy, c) pasz i bezpieczeństwa pasz, d) zdrowia zwierząt, e) produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, f) dobrostanu zwierząt, g) środków ochronnych przeciw agrofagom roślin, h) środków ochrony roślin oraz zrównoważonego stosowania pestycydów, i) produkcji ekologicznej, j) stosowania ChNP (Chroniona Nazwa Pochodzenia), ChOG (Chronione Oznaczenie Geograficzne), GTS (Gwarantowana Tradycyjna Specjalność)<sup>6</sup>. Komisja Europejska wyróżnia także jedenasty obszar kontroli urzędowych dotyczący weryfikacji zgodności ze wszystkimi wymogami określonymi w art. 1 ust. 2 (pkt a–j), ale stosowanymi do zwierząt i towarów importowanych lub eksportowanych z Unii Europejskiej<sup>7</sup>.

To kraje UE decydują, którą jednostkę lub jednostki wyznaczyć do poszczególnych obszarów lub ich części, z zastrzeżeniem obowiązku wyboru jednego podmiotu, który w danej dziedzinie zapewni właściwą koordynację

<sup>4</sup> Por. art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2017/625.

<sup>5</sup> Przyjętych na szczeblu UE lub krajowym, by stosować prawodawstwo UE.

<sup>6</sup> P. Wojciechowski, *Reforma organów urzędowej kontroli żywności w Polsce w świetle rozporządzenia 2017/625 w sprawie kontroli urzędowych, ze szczególnym uwzględnieniem prywatyzacji zadań urzędowej kontroli*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Urzędowa kontrola żywności. Teoria i praktyka*, Warszawa 2018, s. 44–45. O rozumieniu poszczególnych pojęć wymienionych w tych obszarach: A. Serlikowska, *Pojęcie urzędowej kontroli żywności – aspekty definicyjne i zakres przedmiotowy*, „Kontrola Państwowa” 2018, nr 2, s. 17–30.

<sup>7</sup> Art. 1 ust. 3 rozporządzenia 2017/625; por. European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Finland Country Profile*, version March 2023, s. 27, <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/download/676> [dostęp: 2.08.2023]; European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Hungary Country Profile*, version November 2022, s. 36, <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/download/681> [dostęp: 2.08.2023].

wymiany informacji z właściwymi organami z innych państw członkowskich oraz z Komisją Europejską<sup>8</sup>.

Rozporządzenie 2017/625 weszło w życie w 2017 r. i zgodnie z art. 167 ust. 1 jest stosowane<sup>9</sup> w Unii Europejskiej od 14 grudnia 2019 r. Pojęcie organów koordynujących współpracę i kontakty w ramach urzędowych kontroli żywności<sup>10</sup> nie było do tej pory przedmiotem szczegółowych rozważań. Celem artykułu jest zdefiniowanie pojęcia organów koordynujących współpracę i kontakty w ramach urzędowych kontroli żywności oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy polski ustawodawca zrealizował obowiązek ich wyznaczenia.

## **1. Pojęcie organów koordynujących współpracę i kontakty w ramach urzędowych kontroli żywności a obowiązki państw członkowskich**

Stosowany w artykule termin „organ koordynujący współpracę i kontakty w ramach urzędowych kontroli żywności” jest już terminem skrótowym, przetworzonym z przyczyn praktyczno-redakcyjnych. W art. 4 rozporządzenia 2017/625 prawodawca unijny posługuje się bardzo opisowym sformułowaniem „pojedynczy organ odpowiedzialny za koordynowanie współpracy i kontaktów z Komisją [Europejską] i innymi państwami członkowskimi w związku z kontrolami urzędowymi i innymi czynnościami urzędowymi przeprowadzanymi w każdym z obszarów regulowanych przepisami, o których mowa w art. 1 ust. 2”<sup>11</sup>, co właściwie nie wymaga dodatkowej definicji. Biorąc jednak pod uwagę opisaną we wstępie liczbę obszarów prawodawstwa UE, odwołuję się do organów w liczbie mnogiej.

Zakres odpowiedzialności organów koordynujących współpracę i kontakty w ramach ukł sprowadza się do zapewnienia należytej komunikacji na szczeblu UE, a nie na poziomie działań wewnętrznych danego państwa członkowskiego. W teorii nie dotyczy to kontroli zgodności z zakresu wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 1 ust. 4 lit. a rozporządzenia 2017/625. Sam obowiązek wyznaczenia opisywanych organów przez państwo członkowskie może

---

<sup>8</sup> Art. 4 rozporządzenia 2017/625.

<sup>9</sup> Z wyjątkami określonymi w art. 167 ust. 2–4 rozporządzenia 2017/625.

<sup>10</sup> Dalej również: ukł lub zgodnie z nomenklaturą z rozporządzenia 2017/625 – kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych.

<sup>11</sup> Art. 4 ust. 2 lit. b rozporządzenia 2017/625.

powstać w trzech sytuacjach i jest silnie związany z rozłożeniem odpowiedzialności za ukł na kilka organów na poziomie krajowym.

Najbardziej klasyczna wydaje się sytuacja, gdy w odniesieniu do tego samego obszaru z art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/625, czyli dla danej wyszczególnionej tam litery, państwo członkowskie nałożyło obowiązek organizowania lub przeprowadzania kontroli urzędowych lub innych czynności urzędowych na więcej niż jeden właściwy organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym. Druga związana jest z możliwością subdelegacji przez odpowiednio wyznaczone organy krajowe konkretnych obowiązków w zakresie kontroli urzędowych lub innych czynności urzędowych na inne organy publiczne. Trzecia łączy natomiast pierwsze dwie, biorąc pod uwagę użyty przez prawodawcę spójnik „lub”.

Obowiązek wyznaczenia organów koordynujących współpracę i kontakty w ramach kontroli urzędowych jest niejako wtórny, o ile wziąć pod uwagę redakcję art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2017/625, do pierwotnej powinności państwa członkowskiego we wspomnianych sytuacjach, a mianowicie do zapewnienia sprawnej i skutecznej koordynacji między wszystkimi zaangażowanymi organami oraz spójności i skuteczności kontroli urzędowych lub innych czynności urzędowych na jego terytorium. Sposób zapewnienia koordynacji na etapie krajowym zależy już jednak od państwa członkowskiego, poziom spójności „wewnętrznej” nie wymaga wyznaczenia organu koordynującego i może zostać wypełniony choćby przez porozumienia, w tym nieformalne<sup>12</sup>.

Z obowiązkiem wyznaczenia właściwego organu lub organów i w takiej sytuacji desygnowania również organu koordynującego współpracę oraz kontakty w ramach kontroli urzędowych wiąże się powinność informacyjna, którą wprowadza art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2017/625. Mowa w nim o konieczności zapewnienia przez państwa członkowskie powiadamiania Komisji Europejskiej o danych kontaktowych: ww. organów, w tym organów koordynujących i organów kontrolnych produkcji ekologicznej<sup>13</sup>, a także

<sup>12</sup> European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Poland Country Profile*, version February 2023, <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/download/673>, s. 10 [dostęp: 2.08.2023].

<sup>13</sup> Odpowiedzialnych za weryfikację zgodności z przepisami określonymi w obszarze z art. 1 ust. 2 lit. i, które mogą powierzać pewne obowiązki związane z kontrolą urzędową lub innymi czynnościami urzędowymi jednemu lub większej liczbie organów kontrolnych produkcji ekologicznej. W takich przypadkach każdemu z nich przydziela się kod (art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2017/625).



jednostek upoważnionych<sup>14</sup> oraz o ich ewentualnych zmianach. Informacje te powinny zostać również podane do wiadomości publicznej, w tym za pomocą Internetu.

Zagadnienie organu odpowiedzialnego co najmniej za koordynację i kontakty między państwami członkowskimi oraz Komisją Europejską nie jest nowe w obszarach objętych kontrolami urzędowymi. Znalazło się ono już w dyrektywie 2000/29 w sprawie środków ochronnych<sup>15</sup>, która w art. 1 ust. 4 wskazywała na konieczność zapewnienia przez poszczególne kraje bliskiej, szybkiej i skutecznej współpracy między sobą oraz Komisją Europejską. Realizację tego celu miało zapewnić ustanowienie lub wyznaczenie przez każde państwo członkowskie jednego organu, który powinien być odpowiedzialny przynajmniej za koordynację i kontakty w kwestii ochrony roślin.

W powyższym akcie pojawił się również obowiązek powiadomienia o wyznaczeniu organu oraz wszelkich dalszych zmianach, a także uprawnienie takiego organu do delegowania lub wyznaczania innym służbom zadań dotyczących koordynacji lub kontaktów<sup>16</sup>. W zastępującym dyrektywę 2000/29 rozporządzeniu 2016/2031 pojawia się natomiast odwołanie do „pojedynczego organu” danego państwa członkowskiego, o którym mowa w art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2017/625, na którym spoczywa obowiązek powiadamiania Komisji Europejskiej i pozostałych państw członkowskich o agrofagach kwarantannowych dla Unii<sup>17</sup>.

Od pojęcia organu koordynującego współpracę w ramach kontroli urzędowych należy odróżnić pojęcie instytucji łącznikowej, pełniącej rolę punktu

---

<sup>14</sup> O których mowa w art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2017/625 dotyczącym przekazywania pewnych zadań realizowanych w ramach kontroli urzędowych przez właściwe organy jednej lub większej liczbie jednostek upoważnionych lub osób fizycznych. Por. P. Wojciechowski, *Reforma organów...*, s. 43–65.

<sup>15</sup> Dyrektywa Rady 2000/29/WE z 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie (Dz.Urz. UE L 169, s. 1 ze zm.), uchylona przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2031 z 26 października 2016 r. w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 228/2013, (UE) nr 652/2014 i (UE) nr 1143/2014 oraz uchylające dyrektywy Rady 69/464/EWG, 74/647/EWG, 93/85/EWG, 98/57/WE, 2000/29/WE, 2006/91/WE i 2007/33/WE (Dz.Urz. UE L 317, s. 4 ze zm.; dalej: dyrektywa 2000/29). Do tej dyrektywy w motywie 17 odwołuje się rozporządzenie 2017/625, wskazując, że zawierała ona przepisy prawodawstwa UE dotyczące łańcucha rolno-spożywczego, których egzekwowanie nie zostało odpowiednio uregulowane w poprzedzającym je rozporządzeniu 882/2004.

<sup>16</sup> Art. 1 dyrektywy 2000/29.

<sup>17</sup> Art. 11 w zw. z art. 4 rozporządzenia 2016/2031.

kontaktowego, odpowiedzialnego za ułatwianie wymiany informacji między organami ukż. To drugie wiąże się z zagadnieniami: potrzeby uzyskania danych lub informacji od właściwych organów innego państwa członkowskiego w celu przeprowadzenia kontroli urzędowych lub skutecznych działań następczych, zgłaszania niezgodności mogącej mieć skutki dla innego państwa członkowskiego, pomocy w przypadku niezgodności stwarzających ryzyko lub w przypadku powtarzającego się naruszenia lub na podstawie informacji o niezgodności lub ryzyku w przypadku informacji przekazywanych przez państwa trzecie<sup>18</sup>.

Rozporządzenie nie wyklucza, że nie może być to zarazem organ koordynujący współpracę w ramach kontroli urzędowych, jednak zadania instytucji łącznikowej zorientowane są na działania doraźne związane z konkretnymi sytuacjami naruszenia przepisów prawa żywnościowego. Co więcej, prawodawca unijny jasno wskazuje, że „punktów kontaktowych” można wyznaczyć więcej niż jeden, a sama ich desygnacja nie wyklucza bezpośrednich kontaktów, wymiany informacji czy współpracy pomiędzy pracownikami właściwych organów w różnych państwach członkowskich<sup>19</sup>.

Organ koordynujący współpracę i kontakty w ramach ukż ma zadania generalne dotyczące koordynacji oraz współpracy z innymi państwami członkowskimi i Komisją Europejską. Prawodawca nie wskazał jednak, jak taką koordynację rozumie. Wydaje się, że dotyczy to problemów, wynikłych jeszcze na etapie poprzedzającego obecną regulację rozporządzenia 882/2004, związanych z liczbą organów kontroli urzędowych w poszczególnych krajach i trudności z powołaniem się kompetencji czy doboru organu właściwego do danego zadania określonego w planie kontroli na szczeblu unijnym<sup>20</sup>.

## 2. Wyznaczenie organów koordynujących współpracę i kontakty przez państwa członkowskie

Prawodawca unijny pozostawia państwom członkowskim pełną swobodę w zakresie sposobu wyznaczenia organu koordynującego, w art. 4 ust. 2 lit. b, odwołując się jedynie do zgodności takiego wyznaczenia z wymogami konstytucyjnymi danego kraju. Analiza profili poszczególnych państw

<sup>18</sup> Por. art. 103–107 rozporządzenia 2017/625.

<sup>19</sup> Por. art. 103 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2017/625.

<sup>20</sup> P. Svrčinová, V. Janout, *Comparison of official food safety control systems in member states of the European Union*, „Central European Journal of Public Health” 2018, nr 4, s. 321–325.

członkowskich, a także raportów z weryfikacji wypełniania obowiązków tych krajów w zakresie europejskiego prawa żywnościowego sporządzanych przez Dyrektoriat Generalny Komisji Europejskiej na rzecz Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności na obecnym etapie<sup>21</sup> (stan na 31 lipca 2023 r.) nie daje jednoznacznej odpowiedzi na to, czy i w jaki sposób realizowany jest ten obowiązek – przede wszystkim z uwagi na daty ich sporządzenia<sup>22</sup>, ale także na to, że profile poszczególnych państw zawierają podsumowania informacji przekazanych przez te kraje, co jest wyraźnie podkreślane na wstępie tych dokumentów.

W praktyce oznacza to, że profile siedmiu państw członkowskich zostały opublikowane przed styczniem 2020 r. i dotyczą jeszcze rozporządzenia 882/2004 (Francja, Niemcy, Grecja, Malta, Portugalia, Rumunia, Hiszpania). Dwa ważne są według stanu na sierpień 2020 r., zatem na początek obowiązywania rozporządzenia 2017/625 (Bułgaria, Luksemburg). Siedem dotyczy 2021 r. (Belgia, Chorwacja, Cypr, Włochy, Łotwa, Litwa, Holandia), sześć – 2022 r. (Austria, Czechy, Dania, Irlandia, Słowacja, Szwecja), a pięć – 2023 r. (Estonia, Finlandia, Węgry, Polska, Słowenia). Z tych ostatnich w dwóch przypadkach (Węgier, Finlandii) na końcu każdego profilu opublikowano tabele dotyczące „organizacji i implementacji urzędowych kontroli i innych czynności urzędowych w odniesieniu do obszaru”, które precyzyjnie wskazały pojedynczy organ koordynujący dla danego zakresu przepisów określonego w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/625 wraz z organem odpowiadającym za koordynację kontroli sprecyzowanych w art. 1 ust. 3 rozporządzenia 2017/625 (import i eksport)<sup>23</sup>.

W jednym raporcie (Estonia) z implementacji rekomendacji z audytu wskazano na potrzebę zapewnienia wydajnej i skutecznej koordynacji między wszystkimi organami uczestniczącymi w kontrolach urzędowych, aby zapewnić spójność i skuteczność, zgodnie z wymogami art. 4 ust. 2 lit. a rozporządzenia 2017/625, w wyniku czego zrestrukturyzowano dwa organy, wprowadzając zmiany w prawie i wyznaczając jeden z organów do koordynacji niedoprecyzowanych zagadnień<sup>24</sup>. Wyraźne odniesienie do

<sup>21</sup> Analiza własna profilów państw członkowskich dotyczących ukł oraz statusu „follow-up” opublikowanych na stronie <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile> [dostęp: 31.07.2023].

<sup>22</sup> Przy każdym raporcie znajduje się zastrzeżenie daty „valid as of”.

<sup>23</sup> Por. European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Finland...*, s. 27; European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Hungary...*, s. 36.

<sup>24</sup> European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Estonia Country Profile Progress made in the implementation of audit recommendations*, February

organu wyznaczonego zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b rozporządzenia 2017/625 zawiera profil Holandii<sup>25</sup>. Odnosi się on również do „pojedynczego organu” z dyrektywy 2000/29, podobnie jak profil Włoch<sup>26</sup>, który ponadto posługuje się pojęciem CCA (ang. Central Competent Authority), tj. centralnego odpowiedniego organu, które pojawia się w kontekście krajowego organu sprawującego nadzór nad poszczególnymi zagadnieniami<sup>27</sup> ukż.

Opublikowany raport dotyczący organizacji urzędowych kontroli w Belgii z maja 2021 r. precyzyjnie określił organy koordynujące dla poszczególnych dziedzin ukż, jak również konkretne CCA<sup>28</sup>. W przypadku profilu Cypru z lipca 2021 r. wskazano natomiast jedynie pojedynczy organ odpowiedzialny za zdrowie roślin<sup>29</sup>, przy równoczesnym przywołaniu zagadnień przynależnych CCA. Odniesienie do CCA pojawia się też w raportach dotyczących: Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Francji, Niemiec, Grecji, Łotwy, Rumuni i Szwecji, natomiast w przypadku Portugalii mowa jest tylko o pojedynczym organie na rzecz zdrowia roślin<sup>30</sup>. W przypadku Irlandii wskazano Food Safety Authority of Ireland jako CCA odpowiedzialne za stosowanie regulacji prawa żywnościowego, jak również koordynację między poszczególnymi organami, natomiast w przypadku Litwy – pojedynczy organ kontrolny w zakresie rozporządzenia 834/2007<sup>31</sup>. W raportach ze Sło-

---

2023, <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/download/669>, s. 18 [dostęp: 31.07.2023].

<sup>25</sup> European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Netherlands Country Profile*, version December 2021, <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/download/609>, s. 48 [dostęp: 2.08.2023].

<sup>26</sup> Jak również do CCA.

<sup>27</sup> Celowo użyto tu słowa „zagadnienie” lub „dziedzina” z uwagi na nieskategoryzowanie tych kompetencji w poszczególne obszary art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/625 przez autorów poszczególnych profili.

<sup>28</sup> European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Belgium Country Profile*, version May 2021, <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/download/583>, passim [dostęp: 2.08.2023].

<sup>29</sup> European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Cyprus Country Profile*, version July 2021, <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/download/592>, s. 69 [dostęp: 2.08.2023].

<sup>30</sup> European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Cyprus Country Profile*, version June 2019, <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/download/592>, s. 8 [dostęp: 2.08.2023].

<sup>31</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz.Urz. UE L 189, s. 1 ze zm.), utracił moc na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicz-

wacji i Polski nie pojawiają się odniesienia ani do pojedynczych organów, ani do CCA.

Powyższe raporty wydają się jedynym źródłem informacji w zakresie danych kontaktowych właściwych organów wyznaczonych zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2017/625<sup>32</sup>. Należy przypomnieć, że powinny być one podawane również do wiadomości publicznej, w tym za pomocą Internetu, przez państwa członkowskie. Interesującym przykładem jest w tym względzie Hiszpania, która w krajowym planie kontroli na lata 2021–2025 opublikowała tabelę dotyczącą obszarów działań w zakresie art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/625 (bez importu oraz eksportu określonych w art. 1 ust. 3 tego aktu), zawierającą: cele, programy kontroli, a także odpowiednie organy zajmujące się danym programem oznaczone konkretnym kolorem. Łatwo przy tym zauważyć, że tylko do 60% obszarów przyporządkowany jest jeden organ ukł, a z pozostałego zakresu wynika obowiązek wyznaczenia organów koordynujących współpracę i kontakty, o czym plan już nie wspomina<sup>33</sup>. Na problem nakładania się kompetencji Ministerstwa Rolnictwa, Żywności i Leśnictwa oraz Ministerstwa Zdrowia, pozostający w sprzeczności z art. 4 rozporządzenia 2017/625, zwraca się również uwagę we Włoszech<sup>34</sup>.

### 3. Wyznaczanie organów koordynujących współpracę i kontakty przez Polskę

Wspomniany wyżej unijny profil Polski został opublikowany w lutym 2023 r. i zawiera odniesienia do rozporządzenia 2017/625. Raport opisuje obowiązki: Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Ministerstwa Zdrowia, Państwowej Inspekcji Sanitar-

---

nej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 (Dz.Urz. UE L 150, s. 1 ze zm.).

<sup>32</sup> Podobnie wyglądała sytuacja na gruncie rozporządzenia 882/2004. Por. P. Svrčinová, V. Janout, *Comparison of official food safety control...*, passim.

<sup>33</sup> Agencia Española de Seguridad, *National Plan for Official Control of the Food Chain 2021–2025*, version 2 – 2022, s. 15–18, [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad\\_alimentaria/pncoca/2021-2025/PNCOCA\\_2021-2025\\_en\\_INGLES.pdf](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/pncoca/2021-2025/PNCOCA_2021-2025_en_INGLES.pdf) [dostęp: 7.08.2023].

<sup>34</sup> D. Dongo, A. Traversa, S. Lanzilli, C. Biglia, *Official controls, Legislative Decree 27/21. Implementation of reg. EU 2017/625*, Great Italian Food Trade, 14.03.2021, <https://www.greatitalianfoodtrade.it/en/safety/official-controls-d-lgs-27-21-implementation-of-the-eu-regulation-2017-625/> [dostęp: 3.08.2023].

nej, Inspekcji Farmaceutycznej, Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Ministerstwa Finansów w powiązaniu z Krajową Administracją Skarbową, a także Polskiego Centrum Akredytacji oraz Polskiego Związku Hodowców Koni.

Ponadto wskazuje na formalne i nieformalne porozumienia między poszczególnymi organami w celu zapewnienia sprawnej i skutecznej koordynacji między wszystkimi zaangażowanymi organami, jak również spójności i skuteczności kontroli urzędowych lub innych czynności urzędowych na jego terytorium<sup>35</sup>. Nie zawiera jednak odniesień do organów koordynujących współpracę i kontakty w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b rozporządzenia 2017/625, takich jak w przypadku Węgier i Finlandii. Tabela zasad koordynacji i kontroli odnosi się do sektorów ukź, a nie obszarów, ponadto w wielu przypadkach wskazuje na więcej niż jeden organ odpowiedzialny<sup>36</sup>. Podobną tabelę można zresztą zobaczyć w przypadku profilów innych państw<sup>37</sup>.

Zagadnienie krajowych organów urzędowej kontroli żywności jest od lat badane przez doktrynę prawa żywnościowego<sup>38</sup>, która szczególną uwagę zwraca na problem podziału kompetencji, obecnie pomiędzy: Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa<sup>39</sup>. Należy przypomnieć, że wielość organów zajmujących się obszarami ukź nie jest sprzeczna z zasadami wynikającymi z rozporządzenia

<sup>35</sup> European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Poland...*, s. 5–12.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 28–29.

<sup>37</sup> Chociażby Słowenii, której profil został zaktualizowany dwa miesiące po Polsce – por. European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Slovenia Country Profile*, version May 2023, <https://ec.europa.eu/food/auditsanalysis/country/profile/download/678>, s. 24 [dostęp: 2.08.2023].

<sup>38</sup> P. Wojciechowski, *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce – struktura, kompetencje i zakres działań*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 1, s. 49–65; I. Ozimek, J. Szlachciuk, N. Przeździecka-Czyżewska, *Zafalszowania artykułów rolno-spożywczych w świetle regulacji prawnych oraz działań organów urzędowej kontroli żywności w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2017, nr 120, s. 97–109; D. Sześciło, *Między decentralizacją a konsolidacją. O reformie systemu urzędowej kontroli żywności z perspektywy zarządzania publicznego, kontroli*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Urzędowa kontrola żywności...*, s. 33–42; I. Lipińska, J. Dobkowski, *Urzędowy model kontroli żywności*, „Studia Iuridica” 2022, nr 91, s. 206–226.

<sup>39</sup> P. Wojciechowski, *Organy urzędowej kontroli...*, passim; A. Serlikowska, *Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności – rozproszenie kompetencji krajowych organów*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 6, s. 29–44.



2017/625, co więcej, stanowi dość typową sytuację w państwach członkowskich, o czym świadczy przytoczona wyżej analiza profili sporządzonych przez Komisję Europejską. Zasadnicze pytanie brzmi, jak wygląda kwestia wypełniania obowiązku wyznaczenia organów koordynujących współpracę i kontakty w ramach kontroli urzędowych. Analiza ustaw wskazuje, że prawodawca krajowy podjął działania w tym zakresie.

Status organu koordynującego współpracę i kontakty w największej liczbie obszarów określonych rozporządzeniem 2017/625 przyznano Głównemu Lekarzowi Weterynarii. Zgodnie z art. 13 ust. 1c ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>40</sup> Główny Lekarz Weterynarii wykonuje zadania pojedynczego organu określone w art. 4 ust. 2 lit. b rozporządzenia 2017/625 w obszarach: pasz i bezpieczeństwa pasz (art. 1 ust. 2 lit. c); zdrowia zwierząt (art. 1 ust. 2 lit. d); produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego (art. 1 ust. 2 lit. e); dobrostanu zwierząt (art. 1 ust. 2 lit. f); żywności i bezpieczeństwa żywności (art. 1 ust. 2 lit. a), ale jedynie w zakresie dotyczącym żywności, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, i to z wyjątkiem przepisów mających na celu zapewnienie uczciwych praktyk handlowych, ochrony interesów konsumentów i zapewnienia im prawa do informacji oraz przepisów dotyczących wytwarzania materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością.

O ile wyznaczenie tego organu w stosunku do obszarów określonych w art. 1 ust. 2 lit. c, d, e i f rozporządzenia 2017/625<sup>41</sup> nie budzi wątpliwości, o tyle dla lit. a, najbardziej kojarzącej się z ukż, czyli żywności i bezpieczeństwa żywności, ustawodawca przewidział wiele wyłączeń. W pierwszej kolejności ograniczył ten obszar rzeczowo jedynie do żywności, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, czyli do żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego znajdujące się w rolniczym handlu detalicznym (lit. b); przywożonych produktów złożonych (lit. a)<sup>42</sup> oraz produktów pochodzenia zwierzęcego (lit. c). Dodatkowo w ramach wyznaczenia Inspekcji Weterynaryjnej jako organu koordynującego współpracę i kontakty do obszaru określonego art. 1 ust. 2 lit. a ustawodawca zastosował wyłączenie w zakresie przepisów mających na celu zapewnienie uczciwych praktyk

<sup>40</sup> Ustawa z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2629 ze zm.).

<sup>41</sup> W artykule stosuję skrócone opisy obszarów, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/625, w rzeczywistości są one bardzo precyzyjnie określone przez prawodawcę unijnego. Por. A. Serlikowska, *Pojęcie urzędowej kontroli...*, passim.

<sup>42</sup> Określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 47 ust. 2 lit. a rozporządzenia 2017/625.

handlowych, ochrony interesów konsumentów i zapewnienia im prawa do informacji oraz przepisów dotyczących wytwarzania materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością.

Zagadnieniami handlowo-konsumenckimi wydaje się zajmować w przepisach krajowego prawa prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>43</sup>, jak również Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych<sup>44</sup>, materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością natomiast, co do zasady, Państwowa Inspekcja Sanitarna<sup>45</sup>. Odpowiednie ustawy nie odpowiadają jednak na pytanie, kto jest właściwy w zakresie tego wyłączenia<sup>46</sup>, a cała koncepcja takiego wyłączenia wydaje się sprzeczna z ideą organu koordynującego, który – jak wskazuje prawodawca unijny – powinien być wyznaczony w każdym z obszarów, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/625, przy czym nie wskazuje się na możliwość dzielenia tych obszarów na podobszary. Warto także wspomnieć, że wyłączenie dotyczące zapewnienia uczciwych praktyk handlowych i ochrony interesów konsumentów oraz zapewnienia im prawa do informacji nie objęło zagadnienia pasz i bezpieczeństwa pasz, mimo że i w tym zakresie wypowiada się prezes UOKiK<sup>47</sup>.

Bardziej precyzyjnie określona wydaje się rola Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych jako organu koordynującego w dwóch obszarach. Na mocy art. 3 ust. 1 pkt 4 w zw. z pkt 3 lit. b ustawy o rolnictwie ekologicznym<sup>48</sup> organ ten jest organem odpowiedzialnym,

<sup>43</sup> Por. A. Serlikowska, *Rola Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako organu urzędowej kontroli żywności*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 9, s. 86–104.

<sup>44</sup> Przede wszystkim w związku z samym pojęciem jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, weryfikacją obowiązków informacyjnych względem konsumentów oraz ochroną ich interesów ekonomicznych. Por. wyrok NSA z 15 marca 2023 r., sygn. akt II GSK 156/20, LEX nr 3575909; wyrok WSA w Warszawie z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 2507/10, LEX nr 996337.

<sup>45</sup> Art. 73 ust. 3 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1448 ze zm.). Warto zwrócić uwagę, że ustawa ta w wersji obowiązującej od 28 lipca 2023 r. nadal odnosi się do poprzedzającego rozporządzenia 2017/625 rozporządzenia 882/2004.

<sup>46</sup> Na pytanie to nie odpowiada również uzasadnienie projektu ustawy dodającej ust. 1c do art. 13 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Por. Rada Ministrów, IX.2152, Zmiana ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw, 31 marca 2022 r., LEX.

<sup>47</sup> *Prezes UOKiK wszczął postępowania względem dwóch firm z branży mięsnej*, „Wiadomości Handlowe” 4.05.2020, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/przemysl-i-produkcji/rynek-miesa-drobieu-i-wedlin/naduzywanie-przewagi-kontraktowej-prezes-uokik-wszczal-postepowania-wzgledem-dwoch-firm-2405886> [dostęp: 4.08.2023].

<sup>48</sup> Ustawa z 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1235).



o którym mowa w art. 4 ust. 2 lit. b rozporządzenia 2017/625 (wskazującego na obowiązek wyznaczenia pojedynczego organu w opisanych przypadkach) w obszarze, o którym mowa w art. 1 ust. 2 lit. i tego rozporządzenia (produkcji ekologicznej i etykietowania produktów ekologicznych). Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 w zw. z pkt 1 lit. a ustawy o rejestracji i ochronie nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności produktów rolnych i środków spożywczych, win lub napojów spirytusowych oraz o produktach tradycyjnych<sup>49</sup> jest on organem koordynującym współpracę i kontakty w obszarze stosowania i oznakowania chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych i gwarantowanych tradycyjnych specjalności.

Wiele obowiązków w zakresie obszarów wskazanych w art. 1 ust. 2 lit. b, g oraz h rozporządzenia 2017/625, tj. zamierzonego uwalniania do środowiska GMO w celu produkcji żywności i paszy, środków ochronnych przeciw agrofagom roślin, środków ochrony roślin oraz zrównoważonego stosowania pestycydów, ustawodawca przyznał natomiast Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w jej ustawie kompetencyjnej<sup>50</sup>, jak również w ustawie o ochronie roślin przed agrofagami<sup>51</sup>. W art. 8 ust. 1–3 pierwszego aktu wskazał, że Główny Inspektor współpracuje z właściwymi w zakresie zadań Inspekcji organami m.in. Unii Europejskiej, państw członkowskich UE, przekazuje Komisji Europejskiej oraz organom państw członkowskich wymagane przez nie informacje w zakresie zadań Inspekcji oraz wykonuje zadania wynikające z art. 4 ust. 4 lit. a oraz d w odniesieniu do obszarów wskazanych w art. 1 ust. 2 lit. g oraz h rozporządzenia 2017/625<sup>52</sup> (czyli informowania Komisji o danych kontaktowych i każdej zmianie dotyczącej wyznaczenia właściwych organów oraz jednostek upoważnionych, którym przekazano pewne ich zadania).

Tak precyzyjne wskazania sugerują, że niewyznaczenie organu koordynującego współpracę i kontakty, zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, było działaniem świadomym, trudno jednak odczytać w tym zakresie intencję

<sup>49</sup> Ustawa z 9 marca 2023 r. o rejestracji i ochronie nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności produktów rolnych i środków spożywczych, win lub napojów spirytusowych oraz o produktach tradycyjnych (Dz.U. poz. 588).

<sup>50</sup> Ustawa z 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1992 ze zm.).

<sup>51</sup> Ustawa z 13 lutego 2020 r. o ochronie roślin przed agrofagami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 301).

<sup>52</sup> Przy czym obszar z art. 1 ust. 2 lit. h rozporządzenia został opatrzony zastrzeżeniem „w zakresie środków ochrony roślin”.

prawodawcy krajowego. Odpowiedzią mogłaby być sytuacja, w której Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa to jedyny organ zajmujący się zagadnieniami we wspomnianych obszarach, jednak inne regulacje<sup>53</sup>, profil krajowy na stronie Komisji Europejskiej<sup>54</sup> oraz chociażby brak przywołania obszaru dotyczącego GMO w zakresie realizacji obowiązków z art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2017/625 zdają się tej tezie przeczyć.

## Wnioski

Organy koordynujące współpracę i kontakty w ramach ukż to podmioty wyznaczone do zapewnienia sprawnej komunikacji na linii Komisja Europejska – państwa członkowskie w poszczególnych obszarach urzędowych kontroli oraz innych czynności urzędowych. Obowiązki poszczególnych prawodawców sprowadzają się do konieczności desygnowania tych podmiotów, o ile w danym obszarze działa na krajowym terytorium więcej niż jeden organ ukż. Analiza profili oraz raportów sporządzonych przez Komisję Europejską wskazuje jednak na niejednolite podejście do obowiązku wyznaczenia podmiotów koordynujących współpracę i kontakty w ramach ukż niemal wszystkich członków Unii.

Różnorodność widoczna jest także w prawodawstwie polskim. Wydaje się, że ustawodawca podzielił zarządzanie dziesięcioma obszarami prawodawstwa dotyczącego ukż<sup>55</sup> pomiędzy trzy podmioty: Głównego Lekarza Weterynarii, Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Jako organ koordynujący współpracę i kontakty w sposób precyzyjny oraz niebudzący wątpliwości wyznaczył jednak tylko Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w odniesieniu do art. 1 ust. 2 lit. i oraz j rozporządzenia 2017/625.

W przypadku Głównego Lekarza Weterynarii regulacja jest precyzyjna w zakresie czterech z pięciu przypisanych mu obszarów (art. 1 ust. 2 lit. c, d, e i f rozporządzenia 2017/625). Szereg wyłączeń związanych z najważniejszą kategorią zagadnień określonych art. 1 ust. 2 lit. a rozporządzenia 2017/625 – żywności i bezpieczeństwa żywności sprawia, że nie doszło do poprawnego wyznaczenia tego podmiotu jako organu koordynującego współpracę

<sup>53</sup> Chociażby art. 9 ustawy z 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 546).

<sup>54</sup> European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Poland...*, s. 28–29, 60, 63.

<sup>55</sup> Określonego w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/625.

i kontakty. W przypadku natomiast Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa ustawodawca wyznaczył go nie jako podmiot koordynujący, a podmiot współpracujący w zakresie wymiany informacji w dwóch obszarach (art. 1 ust. 2 lit. g i h rozporządzenia 2017/625) i milczy w zakresie trzeciego, w którym Inspektor wykonuje zadania, ale nie jako jedyny (art. 1 ust. 2 lit. b rozporządzenia 2017/625). Tym samym ww. Inspektor nie został wyznaczony poprawnie w żadnej z dziedzin.

Jako postulat *de lege ferenda* należy zatem wskazać potrzebę ujednolicenia prawodawstwa krajowego w zakresie wyznaczenia pojedynczego organu koordynującego współpracę i kontakty. W szczególności chodzi o doprecyzowanie regulacji w czterech obszarach oraz pomocniczo desygnowanie odpowiedzialnego za kontrole mające zastosowanie do zwierząt i towarów importowanych lub eksportowanych z Unii Europejskiej. Wydaje się, że dokładne uregulowania w tym zakresie wzmocnią również krajową współpracę poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za ukż.

## BIBLIOGRAFIA

- Lipińska I., Dobkowski J. (2022), *Urzędowy model kontroli żywności*, „Studia Iuridica” nr 91.
- Ozimek I., Szlachciuk J., Przeździecka-Czyżewska N. (2017), *Zafalszowania artykułów rolno-spożywczych w świetle regulacji prawnych oraz działań organów urzędowej kontroli żywności w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” nr 120.
- Serlikowska A. (2018), *Pojęcie urzędowej kontroli żywności – aspekty definicyjne i zakres przedmiotowy*, „Kontrola Państwowa” nr 2.
- Serlikowska A. (2019), *Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności – rozproszenie kompetencji krajowych organów*, „Kontrola Państwowa” nr 6.
- Serlikowska A. (2023), *Rola Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako organu urzędowej kontroli żywności*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 9.
- Svrčinová, P., Janout V. (2018), *Comparison of official food safety control systems in member states of the European Union*, „Central European Journal of Public Health” nr 4.
- Sześciło D. (2018), *Między decentralizacją a konsolidacją. O reformie systemu urzędowej kontroli żywności z perspektywy zarządzania publicznego, kontroli*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Urzędowa kontrola żywności teoria i praktyka*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2014), *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce – struktura, kompetencje i zakres działań*, „Kontrola Państwowa” nr 1.
- Wojciechowski P. (2018), *Reforma organów urzędowej kontroli żywności w Polsce w świetle rozporządzenia 2017/625 w sprawie kontroli urzędowych, ze szczególnym uwzględnieniem prywatyzacji zadań urzędowej kontroli*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Urzędowa kontrola żywności. Teoria i praktyka*, Warszawa.

FERNANDO MORENO MOZO

Sevilla University, Spain  
e-mail: fmorenopoza@us.es  
ORCID: 0000-0002-8129-0016

## Contradictions in the evolution of the CAP

### Contraddizioni nell'evoluzione della PAC

The subject of this article is contradictions in the evolution of the Common Agricultural Policy. The considerations aim to identify these contradictions and their negative consequences. Starting from the peculiarities of the demand for agricultural produce, the author discusses the importance of the Common Agricultural Policy and presents six successive phases of its development. He concludes with a synthesis of the contradictions of the CAP evolution and their negative consequences. He also raises a question as to whether it would be possible to subject commercial activity in agriculture, like in other sectors of the economy, to free competition among a group of states or globally, on the assumption that such competition would be reciprocal and subject to the same standards of quality and food safety.

**Keywords:** Common Agricultural Policy, CAP objectives, prices, market policy, competition

L'articolo si concentra sulle contraddizioni nell'evoluzione della politica agricola comune. Le considerazioni sono volte a determinare le contraddizioni richiamate e a mostrarne le conseguenze negative. L'autore parte da una riflessione circa una peculiarità della domanda di prodotti agricoli, discute l'importanza della politica agricola comune e presenta sei fasi successive del suo sviluppo. Nella parte conclusiva, propone una sintesi di contraddizioni nell'evoluzione della PAC e delle loro conseguenze negative. Formula una domanda circa la possibilità di sottoporre, come avviene in altri settori dell'economia, le attività commerciali svolte in agricoltura alla libera concorrenza tra un gruppo di Paesi oppure a livello globale, sempre che essa sia reciproca e soggetta agli stessi standard di qualità e di sicurezza alimentare.

**Parole chiave:** politica agricola comune, obiettivi della PAC, prezzi, politica di mercato, concorrenza

## **1. The peculiarities of the demand for agricultural products**

The economic system, traditionally based on agriculture, changed substantially after the industrial revolution and, above all, has been changing in the 20th century (since the 1930s in the US and since the late 1960s in Europe). There have been two main reasons for this change: an enormous production of goods (including agricultural products) and the invention of fast and cheap means of transport capable of making these products available to everyone quickly, cheaply and in excellent condition anywhere in the world.

These two facts (high production and fast and cheap transportation of goods) have influenced all economic sectors. It is evident that higher production, together with other scientific advances, have raised the standard of living of the people and have positively influenced the various economic sectors. However, agricultural activity has not been affected in the same way as other economic sectors due to certain peculiarities which, on the contrary, have contributed to the relative loss of its importance, to its permanent crisis and, ultimately, to lower farmers' incomes than in other activities.

It can be said that these two facts have configured a new paradigm of agricultural activity.

a) Fast and cheap transportation has resulted in the non-existence of a relative autarchy imposed by nature: we are in a globalised world. The agricultural economy, because of this circumstance, together with the possibility of food preservation, has been transformed into an economy that is not necessarily autarchic, as it has been (with the exception of a few non-perishable products) throughout history.

b) Overproduction of food, in an economic sector governed by inelastic demand, has had two fundamental consequences, among others.

1. The fall in prices and the relative decline in farmers' income. Engel's Law and the "King effect." The very high production achieved not many decades ago means more supply and, consequently, lower product prices. However, this fact has not had the same effect on the different economic activities in general and on agriculture in particular, because there is one fact that differentiates them: while the increased production of non-food products can be absorbed by people (demand increases), this is not the case with foodstuffs, because their consumption is limited by nature.

The conclusion is obvious: farmers' incomes have fallen relatively, that is, they have fallen compared to those obtained in other economic sectors. What is more: a very high food overproduction that cannot be absorbed by

the market may cause such a drop in prices (below their costs which then creates the well-known “King effect”) that farmers will suffer losses.

When considering the specialty of agricultural activity,<sup>1</sup> following Alberto Germanò, José María de la Cuesta Sáenz considers that the specialty of the agricultural activity is based on two economic reasons: (i) that it is an activity subject to factors beyond human control (such as climate and environmental risks); (ii) that it’s a “commercial aspect is notably influenced by the inelasticity of demand, which does not grow with consumers’ disposable income (Engel’s Law), and that for this very reason it suffers from the so-called “King effect,” which explains why prices fall more than proportionally to the excess supply, to the production surpluses that periodically arise, as well as to the seasonality of many productions.”<sup>2</sup>

Based on this postulate, the author concludes, following Germanò, that the farmer, “whether his production is abundant or scarce, may on the one hand suffer insufficient income to meet his costs, and, on the other hand, cannot expect that the improvement in income and collective welfare will result in a higher consumption and increased demand for his products.”<sup>3</sup>

It is important to note that the considerations made are only predictable when there is a huge food production (when supply exceeds demand), which is typical only of today’s industrial societies. In previous times, production, except occasionally in some years and with regard to some specific product, was systematically lower than the demand, and therefore agriculture, compared to other activities, was a profitable activity and the farmer in general enjoyed a higher standard of living than those engaged in other activities.<sup>4</sup>

2. Reduction of production costs: reduction of the agricultural population. Given a certain quantity of food produced with more productive means implies that less effort will be needed to achieve the desired result, i.e.

<sup>1</sup> For the jurisdictional field, see E. Muñiz Espada, *La especialización de los órganos judiciales en Derecho agrario*, Madrid 2023.

<sup>2</sup> J.M. de la Cuesta Sáenz, *El Derecho agrario y su especialidad. Fuentes y reparto competencial*, in: E. Muñiz Espada, P. Amat Llombart (eds.), *Tratado de Derecho agrario*, Las Rozas (Madrid) 2017, pp. 45–46.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 47.

<sup>4</sup> J. Clemente Ramos, *La economía campesina en la corona de Castilla (1000–1300)*, Barcelona 2004. It tells us (especially pp. 239 ff.) of the relative good economic level of the peasantry of Castile in the period between the 11<sup>th</sup> and 13<sup>th</sup> centuries. An exceptional synthesis of the influence of agriculture and land ownership on law and society can be seen in J.B. Vallet de Goytisolo, *Relaciones jurídicas estudiadas por la ciencia del Derecho agrario*, in: J.M. de la Cuesta Sáenz et al. (eds.), *Libro Homenaje a Alberto Ballarín Marcial*, Madrid 2008, especially pp. 3–10.

a production costs decrease. This cost reduction is basically due to the use of machinery and automatic systems (think of the high degree of automation, the use of drones, new technologies and the so-called intelligent agriculture<sup>5</sup>), which has made it possible to dispense (as in other sectors) with a large part of the labour force, which is increasingly scarce in farms.

At the same time, low profitability has driven many farmers, especially smallholders, out of the production market.

The result has been a continuous and accelerated decline in the agricultural population (farmers and employees) and a rural exodus, the latter more pronounced in areas with a shortage of industries and services.

c) An increase in the price of agricultural products does not always imply a decrease in their demand. Food, as with other products (e.g., luxury goods), has a behaviour in the economy that, in many cases, differs from the general behaviour of the different products. Among these exceptions, the one that concerns us now, called Giffen's paradox, is very interesting.<sup>6</sup>

## 2. Meanings of the CAP

In contrast to the non-intervention of the public authorities, in accordance with the market economy advocated by the EU in general for the various economic sectors, agriculture, as is customary in most countries, is subject to intervention, with the existence of the Common Agricultural Policy (CAP) within the EU.

As the European Parliament itself acknowledges, the reasons (motives and purpose) justifying a CAP were partly similar to those generally put forward for this purpose,<sup>7</sup> except that – and this is important – they do not

<sup>5</sup> Regarding the risks derived from the use of new technologies and smart agriculture and the subsequent need for protection against cyber attacks, see E. Muñoz Espada, *Derecho agroalimentario y ciberseguridad*, Madrid 2019.

<sup>6</sup> R.A. Bilas (*Teoría microeconómica*, Madrid 1986, p. 32) summarises it for us with the following words: “Although the law of demand suggests that demand curves slope downwards to the right, there is an exception, as happens to almost all rules and laws. This exception is the classic case of the so-called *Giffen goods*, for which – bread, for example – an increase in price causes such a significant reduction in the resources of a poor working family that it is forced to reduce its consumption of goods. meat and other expensive foods; and since bread continues to be the least expensive food, it will be demanded in greater quantities to meet the family's food needs.”

<sup>7</sup> In the official website of the European Parliament, the existence of a CAP in the Treaty of Rome was justified, among others, by the following reasons: “On the other hand, intervention in agriculture was based on the principle, very widespread at that time, of the specificity of the sector, which was highly dependent on climate and geographical conditions, and experi-



include among these reasons the overproduction of food (“when there is little supply...”) and the consequent “King effect.”

Since the EEC came into being at a time of food shortages (the Second World War had just ended), it seems more understandable or justifiable, at least in principle, that an interventionist and productivist agricultural policy was adopted with the aim of ensuring supply at affordable prices and guaranteeing a fair level of income for farmers.<sup>8</sup>

Although with certain variations in the means used, the same objectives have remained the same in the successive amendments to the Treaties. According to Art. 39.1 TFEU (former Article 33 TEC): “The objectives of the common agricultural policy shall be:

a) to increase agricultural productivity by promoting technical progress and by ensuring the rational development of agricultural production and the optimum utilisation of the factors of production, in particular labour;

b) thus to ensure a fair standard of living for the agricultural community, in particular by increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture;

c) to stabilise markets;

d) to assure the availability of supplies;

e) to ensure that supplies reach consumers at reasonable prices.”

It is important to highlight the following facts in this matter.

In the first place, although all of them are qualified as objectives, in reality, a distinction must be made between the objectives or aims in the proper sense (letters b, d and e of the transcribed Article) and the means to be used to achieve those objectives (letters a and c of the precept).

---

enced systemic imbalances between supply and demand, and, consequently, strong price and income volatility. [...] Food demand is not flexible, that is, it varies little depending on price fluctuations; On the other hand, the duration of production cycles and the immutability of production factors make the global supply of agricultural products very rigid. Therefore, an abundant supply causes price drops and, conversely, when there is little supply, prices rise. All these elements lead to permanent market instability. Faced with this situation, public authorities have always tended to regulate agricultural markets and maintain producers' income, a trend that the CAP has inherited.” See: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/103/la-politica-agricola-comun-pac-y-el-tratado> [accessed on 16.11.2021].

<sup>8</sup> Basically, as T. Prieto Álvarez, *Agricultura*, in: A. Calonge Velázquez (ed.), *Políticas Comunitarias. Bases jurídicas*, Valladolid 2002, p. 54, “starting from the premise, unquestionable at that time – and still today – of the need to maintain public supervision over agriculture, by virtue of its special characteristics, the replacement of national measures to support agriculture was essential. agriculture by common regimes. In short, those protection measures, more or less strict depending on the States, could not be abandoned without causing serious repercussions on the social level.”



Secondly, there seems to be a double contradiction in the commented precept:

- on the one hand, there is a clear contradiction between the objectives (which are really means to achieve the objectives) of “increasing agricultural productivity” and that of “stabilising markets” (respectively, letters a and c of the article)<sup>9</sup>;

- on the other hand, there also seems to be a clear contradiction between the objectives included in letters b) and e): to increase farmers’ income and ensure supplies to consumers at reasonable prices, as we will see in the following pages, apart from the fact that, if these objectives could be achieved at the same time, it would be at the expense of the consumer as a taxpayer.

The bases on which the common agricultural<sup>10</sup> policy has been based are three: market unity, that is, the free circulation of products between member states; community preference, under which the CAP protects the internal market against foreign agricultural products; and financial solidarity, which means that the CAP is financed by all Member States, and for this purpose the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) was created in 1962.

The instruments or means used by the CAP to achieve its objectives are four: price and market policy, foreign trade policy, socio-structural policy and harmonisation of legislation. For the purpose of this study, we shall deal only with the first two of these means or instruments, which, as we shall see, can basically be merged into a single means.

In economic history, it is common for the authorities to intervene in agricultural activity by regulating prices and markets in order to keep it away from free competition. Some authors have put forward political or customary reasons for this. The fact that an economic activity is subject to production factors beyond human control (such as climate and environmental risks) has also been cited.<sup>11</sup> It does not seem, however, that this circumstance justifies the intervention of the legislator in the regulation of prices and markets, but rather in other aspects that affect agricultural production and that make up

---

<sup>9</sup> J.L. Palma Fernández, *Los derechos de producción en las explotaciones pecuarias*, “Revista de Derecho privado” 1997, no. 81 (1), p. 6.

<sup>10</sup> The term agriculture must be understood in a broad sense, therefore, as established in Art. 38 TFEU (former article 32 TEC), “agricultural products mean products from the land, livestock and fisheries, as well as first processing products directly related to them.”

<sup>11</sup> On the issue, see L.A. Bourges, *Evolución del Derecho de la agricultura: las fases históricas y la redefinición del Derecho de la agricultura frente a los nuevos desafíos del siglo XXI*, in: E. Muñiz Espada, P. Amat Llombart (eds.), *Tratado...*, pp. 69–103.

the traditional content of agricultural law, whether they refer to the subjects of this activity (such as the rules relating to the individual farmer, agricultural companies or professional organisations and chambers<sup>12</sup>), to production itself (plant and animal health or food quality, etc.) or to other aspects: insurance, rural leases and a long etcetera.<sup>13</sup>

The real reason for public intervention in prices and markets that is commonly admitted is the fact (of a commercial nature and already analysed) of the consequences of an inelastic demand in an era, such as the present one, in which there is an agricultural overproduction: “the decrease in prices in this sector which leads irremediably to a decrease in farmers’ income.”

To remedy this consequence, and in contrast to what happens in other sectors generally governed by the free market, public intervention is intended to maintain or increase agricultural income. To this end, two types of means, compatible with each other, are generally used:

1) Direct aid to farmers (“social option”),<sup>14</sup>

2) Price support (“economic option”), i.e., the establishment by the authority of a price higher than that determined by the market in order to increase farm income, forcing the authority to purchase surpluses at the pre-established price. Within this class, either for one, a group or all agricultural products, one or more (sometimes in combination) of the following models are adopted: simple price support, price support by reducing production, compensatory payments; and, with regard to foreign trade, among others: the imposition of tariffs and the establishment of export subsidies.

### 3. The different stages in the evolution of the CAP’s prices and market policies

#### 3.1. The first phase: from the beginning of the EEC until 1991

a) The content of the CAP at this stage. As we know, the protection of agricultural activity is usually carried out basically through two systems: (i) through the establishment of guaranteed prices (the so-called “economic option”); and (ii) through the granting of direct aid to farmers (the so-called “social option”).

<sup>12</sup> See for both European and Spanish law: J.L. Palma Fernández, *Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias. Regulación jurídica*, Madrid 2023.

<sup>13</sup> J.M. de la Cuesta Sáenz, *El Derecho agrario...*, pp. 47–48.

<sup>14</sup> About the different types of support, see E. Muñiz Espada, *Hacia unas nuevas relaciones entre el Registro Mercantil y la actividad agraria*, Madrid 2020.

In this first long stage, in which obviously at least two different phases or periods can be distinguished, the objectives of the CAP (fundamentally to guarantee an equitable level of the agricultural population) were intended to be achieved through the system of guaranteed prices and not through the system of aid to farmers. The instruments used from the beginning to achieve these objectives were so called Common Market Organisations (CMO), with four main types, in which almost all products were included.<sup>15</sup>

Therefore, in order to achieve its objectives, the CAP opted for “increasing agricultural productivity” (Art. 39(a) TFEU), which, depending on the different types of CMOs, took the form of: fixing a guaranteed minimum price (intervention or withdrawal price), measures on exports and imports, complementary aid (basically to the olive oil processing industry) and, finally and residually, flat-rate aid (only affecting products representing 1% of the FAP).

b) Criticism of this first stage. Opting at this stage for “increasing agricultural productivity” (Art. 39(a) TFEU), the CAP developed a market policy, boosting prices, which resulted in unlimited overproduction, with supply far exceeding demand. This being said, two phases or periods can be distinguished in this stage.

For the first of these, which lasted until the end of the 1960s, a period in which there was no major food production (recall in this regard the justification for the CAP given by the European Parliament and transcribed above), the solution adopted by the CAP was more understandable.

However, after that date, in a second period or phase, once food self-sufficiency had been achieved in the EEC, there was little justification for continuing with the same policy of encouraging production and, nevertheless, it

---

<sup>15</sup> 1) The first type was made up of CMOs with intervention and protection from the outside, which of, etc. They were characterised by different measures. One was the setting of a guaranteed minimum price (intervention or withdrawal price), while particularly for the avoidance of the import from abroad of products at very low prices – measures were established on exports and imports (customs duties, safeguard clauses, etc.). 2) The second type was made up of CMOs for protection from the outside, since they were made up of very competitive products: flowers, quality wine, etc. 3) The third type (which included olive oil) were CMOs with complementary aid (basically to the processing industry), in which protection mechanisms against the outside world were prohibited. 4) Finally, there were the CMOs with global aid to producers, in which flat-rate aid was granted (for example: per hectare, per quantity produced). They included products such as seeds or silkworms and represented only 1% of the production of the Final Agricultural Production (PAF).

was not corrected; on the contrary, the measures adopted led to the existence of a huge amount of surpluses.<sup>16</sup>

1) Effects of the CAP in this second period: The negative effects were evident. ones in particular? Well, all those derived from a price support policy, among which we will highlight the most important ones.

- high production, since, having been guaranteed a price above the market price, farmers will tend to produce in greater quantities. High production, which has been reiterated here several times because of its importance, is also the cause of most of the other negative aspects;

- the increase in production costs. Production costs increase for two reasons: (i) because when a price is set above that which corresponds to the free market, farmers tend to produce more in order to obtain higher profits; and this always implies an increase in costs: purchase of fertilizers, seeds, machinery, etc. and (ii) because there is an artificial increase in the price of land and other specialised resources, which leads to an increase in production costs<sup>17</sup>;

- no benefit to small farmers;

- a large cost to taxpayers as a result of surpluses.<sup>18</sup>

2) Conclusion. This was a truly artificial market (not subject to the much-appreciated and much-vaunted law of supply and demand, also for agricultural products within the EU), against which not only the taxpayer but also the producing third countries were entitled to protest. Moreover, it

---

<sup>16</sup> J.L. Palma Fernández, *Derecho agroalimentario*, Madrid 2018, p. 54, with reference to the end of the 60s of the last century, he says that “self-sufficiency in community food postulated a regime of a CMO for each product, defining common prices for each year, intervention authorizations and subsidies (restitutions) to export.”

<sup>17</sup> E.C. Pasour Jr, R.R. Rucker, *La agricultura y el Estado. Un análisis crítico sobre la intervención del Estado en la agricultura*, Madrid 2018, p. 199: “When the price of the product is increased above the market level [...], the prices of land, rights to produce, skilled workers and other specialised resources are pushed up, so that expenditures on production tend to equal the price. of the product.”

<sup>18</sup> In a price support system (e.g. guaranteed prices) a price above the market price is set and the authority setting the price purchases (purchases) the surplus. It can easily be seen how in a system in which overproduction is promoted, the costs of acquiring surpluses are enormous. The funds allocated to the CAP at this stage were obviously immense. Since its inception, the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) has been increasing its budget, which led the Community to a financial crisis: at the end of the 80s of the last century it represented 75% of the community budget, which was clearly disproportionate and unjustified. It should be noted that the continuous increase in resources was largely due to the financing of European products compared to foreign ones with a more competitive price.

was a system which, due to agricultural overproduction, had led to a major environmental degradation.

Notwithstanding the above, the most criticisable aspect of this stage is that, having achieved food self-sufficiency, the main objective of the CAP – to guarantee a fair standard of living for the agricultural population – has not been achieved. The European legislator, by promoting overproduction, proceeded in ignorance of the special nature of agricultural activity in this respect, establishing a system that had already failed, i.e. one that had already experienced the same consequences (see the work cited above) in the USA thirty years earlier.

No account was taken of the fact that overproduction, even when it results from price support, does not increase the income of farmers, and especially of small producers: on the contrary, it normally decreases it.

In this context, the CAP made “traders richer than farmers” and “the rural exodus took on major proportions.”<sup>19</sup>

### 3.2. The second phase: from 1992 to 1998

a) The content of the CAP at this stage. In order to alleviate the problems of the CAP and taking into account the reasons for its failure (failure to increase agricultural incomes and, above all, the endemic problem of surpluses and the costs they entail for taxpayers), a 180-degree turn has been made in this area.<sup>20</sup> Indeed, the criterion of supporting increased production (Art. 39(a) TFEU) had been discarded and the opposite criterion, i.e. “stabilising markets” (Art. 39(c) TFEU) adopted. The main features of this stage are as follows.

1) Reduction of production (“extension of stabilisers”) in order to reduce EAGGF-Guarantee expenditure<sup>21</sup> in order to reduce production, stabilisers were extended to almost all agricultural products. The so-called stabilisers

<sup>19</sup> T. Prieto Álvarez, *Agricultura*, p. 73.

<sup>20</sup> In what is known as the “Commission Green Book,” adopted on July 23, 1985, a diagnosis of the CAP is made and it can be said to be the inspiration for this second stage.

<sup>21</sup> When community legislation spoke of “extensification of production,” the opposite was meant, that is, extension or expansion of production stabilisers (quotas, limitations, etc.). This is a translation error, as is evident simply by taking into account Council Regulation (EEC) No. 2328/91 of 15 July 1991 on improving the efficiency of agricultural structures, whose Art. 3.2 states: “Extensification shall be considered the reduction, over a period of at least five years, of the production of the product in question by at least 20%, without thereby increasing the quantities of other surplus products. However, this increase may be accepted if it is proportional to an eventual increase in the useful agricultural area of the holding.”

were aimed at curbing production and consisted basically of quotas and other limitations on production, temporary and quantitative restrictions on production, etc. Among all the measures of this reformed CAP, two groups stand out.

One was the lowering of guarantee prices, which was counterbalanced or cushioned by a system of direct subsidies without taking production into account: for example, aid per head of livestock, per area sown, etc.

The second group of measures to reduce production consisted of various subsidies for reducing certain types of production (e.g. sheep) and the introduction of production quotas for dairy products.

2) Alongside this reduction in production, “complementary socio-structural measures were put in place,” which basically had two aims: to contribute to the adjustment of supply and demand by reducing cultivated land,<sup>22</sup> and to compensate farmers for the negative impact of the stabilisers (reduction in production) on their income level.<sup>23</sup>

b) Criticism of this stage- the ultimate aim of agricultural support is to guarantee farmers’ incomes. However, the reform not only failed to achieve this main purpose, but also had other negative aspects.

1) The bulk of the reform was to replace the previous system of simple price support with one of price support by reducing (or controlling) production. To a large extent, the same approach as the US legislator had used decades earlier was followed and, logically, the results were similar: restrictions on land use had not led to the expected decrease in production; moreover, this restriction and the quotas had the effect of increasing production costs.<sup>24</sup>

2) A system such as the one described above obviously turns agriculture into an assisted sector, which, moreover, means an imposition of obstacles to the future of rural areas, all linked to an obvious reality: the lesser weight of agriculture in human productive activity. In this context, it is undeniable that when aid is granted on a flat-rate basis (per head of livestock, per hectare sown, even if it is not harvested), it encourages neither work nor the modernisation

<sup>22</sup> To achieve this first goal, two measures were established: a regime for withdrawing land from production (with payment of premiums to farmers who withdraw their land from cultivation) and a regime to encourage the cessation of agricultural activity (early retirement).

<sup>23</sup> To this end, two measures were introduced: a regime of direct aid to farmers (transitional and decreasing) and a system of reconversion of surplus products, such as, for example, premiums for the use of intensive cultivation techniques.

<sup>24</sup> E.C. Pasour Jr, R.R. Rucker, *La agricultura y el Estado...*, especially pp. 213–215, 220–221.

and competitiveness of farms. In this sense, as José Luis Palma Fernández stated, “the peculiar method of abandoning land or certain crops (especially cattle) is an agricultural measure with anti-farming overtones: it is an attempt to fix agriculture by expelling (with incentives, of course) many farmers, who would have been quasi-delict in another era under other legislation.”

3) On the other hand, this system established a bureaucratic control system that was not only cumbersome and difficult to comply with, but also (and this is the most serious) conducive to fraud: there were well-known reports such as the “transfer” of livestock on the day of administrative control or those concerning olive groves in Italy, where there were cardboard (and transportable) olive trees, a circumstance that could not be detected by aerial photographs or satellites.

### 3.3. The third phase: from 1999 to 2008

In this stage of the CAP, in addition to correcting the shortcomings of the previous one, budgetary reasons, international pressures to free up markets and the planned enlargement of the EU, among other circumstances, were also taken into account.

Two phases or periods should be distinguished within this stage.

a) “Agenda 2000” – this began in 1999 with the extensive legislative content of the so-called “Agenda 2000,”<sup>25</sup> which covered four main and closely related aspects: CAP reform, structural policy reform, accession instruments and the new financial framework. This covered four main and closely inter-related aspects: the reform of the CAP, the reform of the structural policy, the accession instruments and the new financial framework.

The objectives of the new CAP were: to increase the competitiveness of EU agricultural products, both on the European and world markets; to protect

---

<sup>25</sup> The origin lies in the Communication “Agenda 2000: for a stronger and broader Union” (COM [97] 2000), which the EC Commission presented to the Member States on 16 July 1997. This Communication contained certain priorities that were particularly highlighted: the need to maintain economic and social cohesion policy, continue the reform of the CAP, promote growth, employment and living conditions through internal EU policies and allowing the accession of new states, while maintaining budgetary rigor. To specify the aforementioned priorities in legal instruments, on March 18, 1998, the Commission presented a series of legislative proposals on the different aspects contained in its communication. At its meeting in Berlin on 24 March 1999, the European Council reached a political agreement on the Commission’s proposals, allowing the European institutions to continue analysing the “Agenda 2000” legislative package and adopt definitive measures. before or very shortly after the June 1999 elections to the new European Parliament.



the environment; to protect consumers; to guarantee fair incomes for farmers; to improve food safety; to simplify agricultural legislation and decentralise its application; to achieve economic and social cohesion; to strengthen the EU's position in the next round of WTO negotiations and to stabilise agricultural expenditure, in real terms, at the 1999 level. It was also intended, and this is the second pillar of the CAP, to develop rural policies to promote alternative employment to agriculture in the strict sense of the term.<sup>26</sup>

In order to achieve its objectives, the new CAP adopted two types of regulations in the area of market and price policy: on the one hand, regulations amending the CMOs in certain sectors and, on the other hand, regulations establishing horizontal measures.<sup>27</sup>

b) The mid-term review of 2003 a reform of the CAP in 2003 was foreseen in Agenda 2000, but after some vicissitudes it was approved in June 2003, to be implemented from 2004 until December 2007.<sup>28</sup> The three fundamental new features of the reform relating to the market and prices were the single payment, cross-compliance and modulation. It is a radical reform, a turning point for the CAP, as it definitively departs from the system that has traditionally supported agriculture. This is a radical reform, a turning point for the CAP, as it is a definitive departure from the system that has traditionally supported agriculture. As José María de la Cuesta Sáenz states, “it is the liberalising requirements [...] that provide the basis for the decoupling of

---

<sup>26</sup> For the period 2000–2007, see C. Vattier Fuenzalida, *La política agrícola común y el desarrollo rural*, in: Á. Sánchez Hernández (ed.), *Principales novedades legislativas en el régimen jurídico de la actividad agraria*, Logroño 2007, pp. 11–20.

<sup>27</sup> The new regulations reforming some CMOs affected several sectors. Firstly, to arable crops, beef and milk, in which the intervention price was progressively reduced, while, in compensation, a series of direct aid was granted, calculated on the basis of production. annual of the agricultural product in question. Secondly, the new regulation on the wine market limited production, for which purpose the prohibition on new plantations was maintained until 2010. Furthermore, the community premiums could be supplemented with other national ones. A horizontal regulation, applicable to the different CMOs, contemplated compliance with environmental and employment requirements by farmers for the granting of direct aid, the purpose of which was to “improve competitiveness both in internal markets and in the world championships, thus limiting the risk of a return to the production of expensive surpluses and, in part, without the possibility of being sold.”

<sup>28</sup> Among the regulations, the Council Regulation (EC) No. 1782/2003 of 29 September 2003 stands out, establishing common provisions applicable to direct support schemes within the framework of the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending certain Regulations. This Regulation establishes in its title III a new single payment regime.



the single aid from production and the conditionality of its collection with respect to the “statutory management requirements.”<sup>29</sup>

Indeed, the new system “abandons the policy of price and production support and adopts a more general policy of income support for farmers.”<sup>30</sup>

The reform introduces, among others, a transcendental novelty: a single aid, the *single payment*, which means that production aid is replaced by aid to farmers. This is a system of aid that is decoupled from the production of each farm and conditional (*cross-compliance*) on compliance with a set of food safety, environmental and animal welfare requirements and the maintenance of the farm in good agricultural condition.

*Modulation* consists of a reduction in direct aid to farms receiving more than €5,000 per year in direct aid, in order to finance the new rural development measures.

It is important to note that Council Regulation (EC) No. 1234/2007 of 22 October 2007 establishes a Single CMO, integrating the 21 agricultural sectors which until then had been were organised in individual CMOs. This introduces a single legal framework in the internal and external market, characterised by the fact that, “as far as price support is concerned, only intervention prices are retained as guaranteed prices below which quantities produced are bought in and stored by an intervention agency designated by the Member States.”<sup>31</sup>

### c) Criticism of the third stage

1) The 1999-2002 reform is not consistent in granting direct aid with the objective of “improving competitiveness on both domestic and world markets, thus limiting the risk of a return to the production of costly and, in part, unsaleable surpluses.” Let us explain: direct aid to improve competitiveness does not necessarily have to have the consequence of improving competitiveness; but, in any case, competitiveness (which really consists of

<sup>29</sup> J.M. de la Cuesta Sáenz, *La política agrícola común y la aplicación en España del pago único*, in: Á. Sánchez Hernández (ed.), *Principales novedades legislativas...*, pp. 22–23.

<sup>30</sup> Á. Sánchez Hernández, *La Organización Común del Mercado del vino: una propuesta entre el presente y el futuro. Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la Organización Común del Mercado vitivinícola y se modifican determinados Reglamentos [Bruselas, 4/7/2007 – COM (2007) 372 final]*, in: J.M. de la Cuesta Sáenz et al. (eds.), *Libro Homenaje...*, pp. 507–529. The author (p. 509), to the three novelties referred to, adds two other aspects as keys to the reform: “a reinforced rural development policy” and “a financial discipline mechanism that guarantees that the agricultural budget set until 2013 is not overcome.”

<sup>31</sup> P. Gil Adrados, J.M. Suárez Peces, *Régimen jurídico de la producción ganadera en las distintas políticas de la Unión Europea y su implementación en España*, in: E. Muñiz Espada, P. Amat Llobart (eds.), *Tratado...*, p. 666.

producing more or the same at lower costs) is incompatible with trying to achieve at the same time, as is advocated, a decrease in production.

On the other hand, preventing beef surpluses by granting slaughter and production reduction premiums (extensification) may constitute an administrative intervention which, except in exceptional situations, is certainly uneconomical. As for the prohibition of new vine plantings, apart from being alien to the principles on which private property is based (Art. 348 of the Spanish Civil Code), it is clearly contrary to the competitiveness so much sought after at this stage.<sup>32</sup>

2) The 2003 reform introduced *the single payment* that is open to criticism insofar as farmers are allocated payment entitlements calculated on the basis of the support they received in a certain reference period (the years 2000-2002), thereby establishing a payment decoupled from production (decoupling); in other words, the farmer is granted support regardless of whether he produces or not.

This system is reminiscent of the Ancien Régime, of a time of guilds and social groups. It seems clear that linking support to historical rights is, moreover, contradictory to the very essence of a modern state (social justice and equality) and to the very purpose of the CAP, which is to ensure that farmers (all farmers) achieve “a fair standard of living” and “an increase in the individual income of those engaged in agriculture” (Art. 39 TFEU).

Surprising is also the strange figure of the lump sum, which was certainly conceptualised in the following terms: “Now, specifying to a greater extent the qualifications that have been made, it must be agreed that this subjective patrimonial right that has an incorporeal object, is ultimately nothing other than a kind of credit *vis-à-vis* the Public Administration, consisting of a periodic monetary benefit – annual to be more exact – and of an indeterminate amount, but annually determinable in accordance with the applicable regulations.”<sup>33</sup>

We cannot be surprised, therefore, by the special legal nature of the single payment (decoupled from production), since, among other particularities, “similar to the old rights or production quotas, the new right to aid not only constitutes a new legal good, with all that this entails, but can circulate freely in the market and even, under certain conditions, independently of the land.”<sup>34</sup>

<sup>32</sup> The current regulation was Regulation (EC) No. 1493/1999, of the Council, of May 17, 1999, establishing the common organisation of the wine market, later repealed by Regulation (EC) No. 479/2008, of the Council, April 29, 2008.

<sup>33</sup> J.M. de la Cuesta Sáenz, *La política agrícola común...*, p. 29.

<sup>34</sup> C. Vattier Fuenzalida, I. Espín Alba, *Derecho agrario*, Madrid 2005, p. 247. On the legal regime of the single payment see: J.M. de la Cuesta Sáenz, *La política agrícola común...*,

Finally, this peculiar single payment, granted for the simple fact of owning land and not for producing, also has as an added effect – this is inevitable – an increase in the price of land ownership and rentals, since the owners, who doubt it, increase the rent in proportion to the income that the tenants obtain from the aid.<sup>35</sup>

3) Let us address a crucial question, the so-called social legitimacy, which basically alludes to the fact (and we stick to the scope of the CAP) of whether it is justified, because it is fair and equitable, that at the expense of the budget (that is, with citizens' taxes) certain aid is granted to agriculture. Well, as we already argued for the previous stages, the system introduced in 2003 can be perfected. Let us see, then.

As Eugenio Cejudo García and Juan Carlos Maroto Martos point out, “one of the reasons – at least that is how it was expressed by its promoters – that promoted the 1992 reform was the realisation that 20 percent of European agricultural holdings received 80 percent of the community aid. The reform approved in those years – and maintained without essential changes in Agenda 2000 – based on historical performance and far from any updating modification, also made it more socially visible. This meant questioning not only the system but also the agricultural aid itself. [...] As we have already stated, the unequal distribution of agricultural aid continues and the system of dissociation based on the aid received during the reference period 2000–02 will not change.”<sup>36</sup>

---

p. 30 ff. where, regarding its acquisition, it distinguishes between the original and the derivative (*mortis causa* and *inter vivos*).

<sup>35</sup> Furthermore, *conditionality*, as it was conceived, had negative aspects in that it represents a considerable increase in operating costs.

<sup>36</sup> E. Cejudo García, J.C. Maroto Martos, *La reforma de la PAC 2003: desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural*, “Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales” 2010, vol. XIV, no. 318. And then they explain the data: “In effect, with data from the years 2002–04 (European Commission, 2003; 2004b), the recipients who received average annual aid of less than €10,000 for the entire EU-15 were the 86.91 percent, monopolising 25.7 percent of the funds. 28.12 percent of the funds went to 1.56 percent of the recipients who received on average more than €50,000 for the period, while those who received between €10 and €50,000 were 11.53 percent and They accounted for 44.4 percent of the funds. These values are similar to those observed for our country with an important nuance: the greater significance of small recipients compared to the European average to the detriment of those who earned more than €50,000. In fact, small recipients were almost 90 percent of the total (88.88%, two points more than in the EU-15) and obtained 34.08 percent of the aid (6.5 points more than the EU-15). 15) while the maximum recipients are reduced to a mere 1 percent (half a point less than in the EU-15) and 21.74 percent of aid (6.5 points less than in Europe).”

What is more: the beneficiaries of agricultural aid, and this is unacceptable, frequently are not farmers. In the *Annual Report of the Court of Auditors of the European Communities on budget execution*, relating to the 2006 financial year, there is included Observation 5.69 which states: “Among the new beneficiaries [of direct aid], the Court highlighted the railway companies, the riding horse breeding, golf leisure clubs and town councils in Germany, Denmark, the United Kingdom and Sweden (see sections 5.25 to 5.27). The allocation of rights to landowners who have never carried out an agricultural activity and who simply keep the land in good agricultural and environmental condition has led to a significant redistribution of Community aid from farmers to landowners, in particular in the dynamic hybrid model.”<sup>37</sup>

### 3.4. The fourth phase: from 2009 to 2014

As a consequence of the Communication entitled “Preparing for the ‘health check’ of the CAP reform,” of 2007, presented by the Commission to the Council, the previously analysed Regulation 1782/2003 was repealed and others were approved, among which is worth highlighting Regulation (EC) No. 73/2009, of the Council, of January 19, 2009.<sup>38</sup>

This new legislation, in which resources allocated to the CAP continue to be reduced, could be described as transitional, and in it “the Council of EU Agriculture Ministers adopts legislative proposals on the main elements of debate agreed to apply the adjustments necessary and respond to three major pressing questions for European agriculture: simplify and make the direct aid system more effective; “adapt market support instruments in the global context and face the new challenges posed by climate change, the promotion of renewable energies, water management and biodiversity.”<sup>39</sup>

<sup>37</sup> *Informe Anual del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas sobre la ejecución presupuestaria, relativo al ejercicio 2006*, approved at its meeting on September 27, 2007 (2007/C 273/01) and published in the OJEU on November 15, 2007. This Observation (5.69) is contained in Chapter 5 of the Report, relating to the CAP. On the issue, see R. Compés López, *Los principios básicos de la reforma “intermedia,”* in: J.M. García Álvarez-Coque (ed.), *La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, Madrid 2006, pp. 35–60.

<sup>38</sup> Council Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 laying down common provisions applicable to direct support schemes for farmers within the framework of the common agricultural policy and establishing certain support schemes aid to farmers and amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003. The 2008 reform, due to an erroneous translation into Spanish, was known as the “CAP medical check.”

<sup>39</sup> P. Gil Adrados, J.M. Suárez Peces, *Régimen jurídico...*, pp. 665–666.

In the area of market instruments, intervention in the dairy sector and certain plant products was maintained and intervention in the pork sector was eliminated.

In the area of aid, the following measures stood out: additional modulation to the payment of direct aid (which was progressively decoupled from production), support for sectors with difficulties, continuing the single payment system with historical references. Also, the 1% annual increase in the volume of milk quotas was increased and the conditionality regime was simplified.

With fewer resources allocated to the Price and Market Policy, the reform was not very well received by farmers. In this sense, in the corresponding UPA Report it was stated that “the reforms cause more subsidiarity, more cuts and less market regulation.”<sup>40</sup>

### 3.5. The fifth phase: from 2015 to 2020. Its extension until 2022

a) The content of the CAP at this stage<sup>41</sup> – in this last period, there is a huge amount of European legislation, mainly represented by Regulation (EU) No. 1307/2013, of the European Parliament and of the Council, of December 17, 2013, which establishes rules applicable to direct payments to farmers under the support schemes included in the framework of the Common Agricultural Policy and repealing Council Regulations (EC) No 637/2008 and (EC) No 73/2009.<sup>42</sup> Spanish state legislation is also extensive.<sup>43</sup>

At this stage the markets are regulated and there is provision of direct aid.<sup>44</sup>

Regarding the regulation of markets, among others the following measures are or have been contemplated: intervention (through public storage and

<sup>40</sup> Informe UPA, “*Chequeo médico*” de la PAC, “La Tierra” 2008, no. 211, p. 10.

<sup>41</sup> For this stage, see especially Agrodigital.com, la web del campo (<https://www.agrodigital.com/>).

<sup>42</sup> In addition to the aforementioned, four other important Regulations were issued: a) Delegated Regulation (EU) No. 639/2014, of the Commission, of March 11, 2014; b) Commission Implementing Regulation (EU) No 641/2014 of 16 June 2014; c) Regulation (EU) 2017/2393, of the European Parliament and of the Council, of December 13, 2017, and which affected numerous other Regulations; d) Delegated Regulation (EU) 2018/1784, of the Commission, of July 9, 2018.

<sup>43</sup> 10 Royal Decrees have been issued on the matter: four of December 19, 2014 (no. 1075 to 1078); 1172/2015, of December 29; 745/2016, of December 30; 980/2017, of November 10; on 27/2018, January 26; 1378/2018, of November 8; and 628/2019, of October 31.

<sup>44</sup> Regarding direct payments to livestock, see P. Gil Adrados, J.M. Suárez Peces, *Régimen jurídico...*, pp. 669–672.

aid for private storage); export restitution (subsidies), although with little relevance; aid to fruit and vegetable producer organisations; and certain aid to the wine sector (promotion of wine in third countries, green harvesting, etc.).

With respect to direct aid, two stand out: the basic payment and the associated aid. At the same time, the additional requirement of conditionality is established, applicable to direct aid and rural development.

1) The basic payment, which replaces the previous single payment, is a payment granted independently of production (decoupled payment) whose amount is determined with reference (regionally) to the 2013 campaign. This basic payment is actually included within a multifunctional payment system, as pointed out by the European Parliament.<sup>45</sup>

2) Aid associated with production is coupled aid and is received for growing a certain crop or for raising a certain type of livestock, within the sectors that are eligible for aid. They differ, therefore, from the basic payment, since this is received regardless of the type of cultivation carried out or for the simple fact of keeping the land in good condition for pasture or cultivation.

According to FEAGA data, “Spain will allocate 12% of the amount of direct payments to aid associated with production, in total, €584.9 million annually. Likewise, €60,841 million annually will be allocated to the specific payment for cotton cultivation.”<sup>46</sup>

3) Conditionality, which applies to direct aid and rural development, according to the FEAGA, is “the response of the Common Agricultural Policy to society’s sensitivity towards the maintenance of our natural and productive resources. [...] The handling of livestock in conditions of health and well-being, and the traceability of products, both agricultural and livestock, throughout the entire food chain constitutes a guarantee for consumers. The

<sup>45</sup> Parlamento Europeo, *El primer pilar de la política agrícola común (PAC): II – Los pagos directos a las explotaciones*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/109/el-primer-pilar-de-la-politica-agricola-comun-pac-ii-los-p> [accessed on 10.05.2019]: “Single payments per farm are replaced by a multifunctional payment system, around seven components: 1) a basic payment per hectare, harmonized according to economic or administrative criteria, at national or regional level, and subject to a process of convergence (called ‘internal’); 2) an ecological component, as complementary aid to offset the costs associated with the provision of environmental public goods not remunerated by the market; 3) a supplementary payment to young farmers; 4) a ‘redistributive payment’ to reinforce support for the first hectares of a farm; 5) additional income support in areas affected by natural limitations; 6) aid linked to production for certain areas or types of agriculture for economic or social reasons; 7) an optional simplified scheme for ‘small farmers,’ with payments of less than 1 250 euros. The first three components are mandatory for Member States and the last four are optional.”

<sup>46</sup> FEAGA, *Política Agrícola Común 2015–2020, Nota Técnica N° 04*, <https://www.fega.es/> [accessed on 16.03.2019].

aid provided for in the CAP remunerates these functions. They compensate the income of farmers and ranchers for practicing forms of production that will allow us to maintain our natural heritage and pass it on to future generations and consume safe food.”<sup>47</sup>

In this matter, a distinction must be made between the environmental conditionality of aid and the green payment (the so-called greening: Arts. 43 et seq. Regulation 13/2013) for practices beneficial to the climate and the environment.

The conditionality of direct aid does not affect “small farmers whose regime is regulated in Title V of Regulation 1307/2013, nor the beneficiaries of agro-environment and climate aid under art. 28 of Regulation 1305/2013. However, this exception does not affect the obligation to respect the applicable provisions of sectoral legislation or the possibility of being controlled and sanctioned, under said legislation.”<sup>48</sup>

b) Criticism of this stage. Some of the criticisms formulated for the previous stages are applicable to this one: thus, the intervention of the markets continues, although to a lesser extent. The main question remains to decide whether it is worth it, in view of the social and economic results achieved (lower farmers’ income, rural exodus...), to dedicate 43.5 billion euros per year to the price and market policy of the CAP.<sup>49</sup>

The basic payment (which represents 90% of direct aid), even if conditional on compliance with certain practices, is still a subsidy for not producing, with the aggravating factor that, with few exceptions, it is of a historical nature (having the right to the subsidy in 2013).

The aid associated with production, since it is recognised only for certain types of crops and livestock, does not fit very well with the freedom of enterprise, in this case agriculture, distorting the market.

<sup>47</sup> Ibidem. The national legislation cited above establishes the requirements on management and good environmental practices that farmers must meet to receive direct aid.

<sup>48</sup> E. Vieira Jiménez-Ontiveros, *Desarrollo rural. Condicionidad de las ayudas directas*, in: E. Muñoz Espada, P. Amat Llombart (eds.), *Tratado...*, pp. 943–944.

<sup>49</sup> I. Jordana (ed.), *Atlas de la PAC. Hechos y cifras sobre la Política Agrícola Común (2019)*, Madrid 2019, p. 11, synthesises the data: “Currently, the CAP still represents the largest budget item in the EU, 38% or in other words, around 58 billion euros per year. In other words, each citizen pays 114 euros to the EU agricultural fund. Although it is being reduced: in 1988, it was 55% of the budget; and by 2027 it is expected to be 27%. This budget is divided into two parts or ‘pillars.’ The first pillar, the European Agricultural Guarantee Fund, represents 75% of the money. This fund is used to make payments to farmers based on the area they cultivate: an average of €267 per hectare across the EU. Because farms vary in size, 82% of the total goes to only 20% of recipients. The second pillar, the European Agricultural Fund for Rural Development, covers the remaining 25% of the funds.”



And there are still other hints, such as the continuity of the so-called “green harvest,” traditionally referred to the vine, which translates into “helping the destruction or total elimination of the bunches of grapes when they are still immature so that the yield of the plot is reduced to zero, and there cannot be unharvested grapes on the vineyard plot that is the object of the aid. The Ministry of Agriculture, Fisheries and Food may decide to grant aid to the green harvest in order to avoid a market crisis and recover the balance between supply and demand in the wine market.”<sup>50</sup>

This measure, contrary to the most basic economic principles, and which aims to artificially balance supply and demand, can also be granted, given certain circumstances, to other products such as fruits.

In short, in this context it has been possible to affirm that “almost three quarters of the budget of the Common Agricultural Policy is allocated to direct payments to farmers. Designed to stabilise agricultural income, these have ceased to meet their objective, being granted without clear compensation and benefiting large farms more than less productive ones,” concluding that direct payments are “inefficient, ineffective, unfair.”<sup>51</sup>

With a new CAP planned for the period 2021–2027, Regulation (EU) 2020/2220 extended the current CAP rules until December 31, 2022, with the aim, largely, of the different States adapting their structures (administrative, computer, etc.) and prepare their respective National Strategic Plans (PEN), and present them to the Commission for verification and approval.

### 3.6. The sixth phase: the current regime (2023–2027)

a) Justification of the reform. Approval of a new CAP. Fundamental in this aspect is the fact that on June 1, 2018, the European Commission presented legislative proposals on the CAP for the period 2021–2027.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> FEGA, *Política Agrícola Común...*

<sup>51</sup> I. Jordana (ed.), *Atlas de la PAC...*, p. 14. According to the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAPA), the green harvest consists “of the destruction or total elimination of immature grape clusters from a plot. Up to 50% of the direct costs of the destruction or disposal of the bunches plus the loss of income linked to the destruction or disposal may be financed with Union funds.” See: <https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/regulacion-de-los-mercados/organizaciones-comunes-de-mercado-y-regimenes-de-ayuda/ocm-vitivinicola/programa-apoyo.aspx> [accessed on 20.09.2023].

<sup>52</sup> E. Muñiz Espada, *Derecho agroalimentario...*, p. 103 ff.; A. Massot Martí, *La reforma de la PAC pos 2020 en tiempos de crisis pandémica. Apuntes críticos sobre las propuestas de la comisión*, “Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros” 2021, no. 257, pp. 131–222.



The Commission, in the corresponding Fact Sheet, clarifies: “The CAP is leading the transition towards more sustainable agriculture. It must promote the resilience of the sector and support farmers’ income and the viability of their farms. It must make agriculture fully play its role in relation to the environment and climate change and it must fully incorporate digital innovations that facilitate the work of farmers, reduce bureaucracy and support generational change. As more than 50% of the EU population lives in rural areas, we need to strive to keep them attractive and vital as living spaces in terms of not only growth and employment, but also infrastructure, mobility and basic services. By contributing to the economic dynamism of rural areas and their socio-cultural life, EU agriculture plays an important role, as does the new CAP in aiming to maintain sustainable agriculture throughout Europe and invest in the development of communities and rural areas.”<sup>53</sup>

The Commission proposed to moderately reduce CAP financing (around 5%), due to the decrease in contributions from the future EU.<sup>54</sup>

After more than three years of negotiations, and with a budget lower than that of the 2014-2020 period (–13.3%), the new CAP reform was adopted by the EU on December 2, 2021 through three Regulations, published on December 6 of that year.<sup>55</sup> This agreement complemented the pact reached

<sup>53</sup> Comisión Europea-Hoja Informativa, *Presupuesto de la UE: la política agrícola común más allá de 2020*, Bruselas, 1 de junio de 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO\\_18\\_3974](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_18_3974) [accessed on 19.10.2023].

<sup>54</sup> The Commission clarifies: “The Commission proposal for the multiannual financial framework (MFF) 2021-2027 includes €365.000 million for the CAP (in current prices). This corresponds to an average share of 28.5% of the total EU budget for the period 2021–2027. Of this amount for the CAP, €265.200 million goes to direct payments, €20.000 million to market support measures (EAGF) and €78.800 million to rural development (EAFRD). An additional amount of €10.000 million will be available through the EU research program Horizon Europe to support specific research and innovation projects in food, agriculture, rural development and the bioeconomy.”

<sup>55</sup> 1) Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 laying down rules regarding support for strategic plans to be drawn up by Member States within the framework of the common agricultural policy (CAP strategic plans), financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), and which repeals Regulations (EU) No. 1305/2013 and (EU) no. 1307/2013; 2) Regulation (EU) 2021/2116 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) no. 1306/2013; 3) Regulation (EU) 2021/2117 of the European Parliament and of the Council of December 2, 2021 amending Regulations (EU) no. 1308/2013, which creates the common organisation of markets in agricultural products, (EU) no. 1151/2012, on quality regimes for agricultural and food products, (EU) no. 251/2014, on the definition, description, presentation, labeling and protection of geographical indications

a year earlier on the Multiannual Financial Framework 2021-2027 and the Post-COVID-19 Economic Recovery Plan ("Next Generation EU" Plan – PGUE).

b) Objectives. Regulation (EU) 2021/2115 establishes in its Art. 6.1 a total of nine specific objectives: "The general objectives will be achieved through the following specific objectives: a) support a viable agricultural income and the resilience of the agricultural sector throughout the territory of the Union in order to improve long-term food security and agricultural diversity, as well as ensure the economic sustainability of agricultural production in the Union; b) improve market orientation and increase the competitiveness of agricultural holdings in the short and long term, including through greater attention to research, technology and digitalisation; c) improve the position of farmers in the value chain; d) contribute to adaptation to climate change and its mitigation, including by reducing greenhouse gas emissions and improving carbon capture, as well as promoting sustainable energy; e) promote sustainable development and efficient management of natural resources such as water, soil and air, including the reduction of chemical dependency; f) contribute to stopping and reversing the loss of biodiversity, enhancing ecosystem services and conserving habitats and landscapes; g) attract and support young and new farmers and facilitate sustainable business development in rural areas; h) promote employment, growth, gender equality, including women's participation in agriculture, social inclusion and local development in rural areas, including circular bioeconomy and sustainable forestry; i) improve the response of Union agriculture to social demands regarding food and health, including the demand for good quality, safe and nutritious food produced sustainably, reducing food waste, improving animal welfare and combating antimicrobial resistance."<sup>56</sup>

Of the nine principles, the first three are of an *economic-agrarian nature*: the next three are *environmental* in nature, and the last three are of a *socio-territorial* nature.

---

of aromatised wine products, and (EU) no. 228/2013, which establishes specific measures in the agricultural sector in favor of the outermost regions of the Union.

<sup>56</sup> Paragraphs 2 and 3 of art. 6 establish: "2. The objectives established in section 1 will complement and interconnect with the transversal objective of modernising agriculture and rural areas, promoting and sharing knowledge, innovation and digitalisation in agricultural and rural areas and promoting their adoption by farmers, by improving access to research, innovation, knowledge exchange and training. 3. To achieve the specific objectives set out in paragraphs 1 and 2, Member States, with the support of the Commission, shall take appropriate measures to reduce the administrative burden and ensure simplification in the implementation of the CAP."

c) The continuity of aid and subsidies for agriculture. The continuity of income aid – framing them within the “Instrumental News,” Albert Massot Martí and Soldimar Ureña synthesize them into six, of which we can highlight the first three, as reproduced below:

1) The slight modification of the direct payment system, giving rise to three mandatory payments (the “basic payment,” the “ecological regimes” or “eco-schemes” to promote beneficial practices for the climate and the environment, replacing of the green payment, up to 25% of the total direct payments; and the “redistributive payment” in favour of the first hectares of each farm, with the option of distinguishing thresholds and modulating amounts, for 10% of the total payments ) and two optional payments (to “young farmers,” up to 3% of the total; and those “coupled to production,” open to all sectors, up to 15% of the national total).

2) With regard to the redistribution of direct payments specifically, their progressive reduction is imposed above 60,000 euros per year per beneficiary with a maximum limit of 100,000 euros, with the possibility of deducting half of the salaries and costs social costs incurred by exploitation.

3) The new “green architecture” gains flexibility both with regard to its design and its management, which is entrusted to national authorities. Broadly speaking, it is based on: a) “reinforced conditionality,” mandatory for the collection of direct payments and rural development actions, based on respect for a list of “Good Agricultural and Environmental Conditions” (BCAM) and “ Legal Management Requirements” (RLG), or regulations in force at the community level; b) the replacement of the current “green payments” within the direct payment system with the aforementioned “ecological regimes,” to be established by the States according to the various prevailing agronomic systems, with fixed amounts per hectare based on its contribution to the environment and the fight against global warming; and c) measures in favour of the environment and climate of the Second Pillar of the CAP, for 35% of the total budget of the EAFRD.<sup>57</sup>

d) Intervention in prices and market – most of the CMO Regulation will remain unchanged in the future CAP, with some exceptions. It should be noted that the rules of the Regulation “address a wide range of aspects: the market safety net (public intervention and support for private storage) [...]” Public intervention continues through so-called market measures. Financed by the FEAGA and regulated in Regulation (EU) No. 1308/2013, on CMO

<sup>57</sup> A. Massot Martí, S. Ureña, *El Nuevo modelo europeo de PAC*, p. 11, [https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/2022\\_politicas\\_ue\\_agricola\\_2.pdf](https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/2022_politicas_ue_agricola_2.pdf).

(subsequently reformed), they aim to stabilize agricultural markets, prevent crises from worsening, stimulate demand and help the agricultural sectors of the EU to better adapt to market changes. In summary, this intervention is materialised through three means.

1) Direct public intervention (Arts. 11–16) – intervention is contemplated to buy and store products to resell them later, with the aim of preventing prices from falling too much. This intervention is currently allowed in sectors such as cereals, beef and certain dairy products.

Public intervention can be carried out either through a fixed price mechanism or through tenders.

2) Aid to farmers for the storage of products in the private sector (Art. 17–21) – in times of low market prices, the EU can also help farmers in the private sector to pay storage costs of its products for a certain period of time, which limits the impact of excess supply in the short term. Currently, private storage aid can be granted in the following sectors: white sugar, olive oil, beef, certain dairy products, pork, sheep and goat meat and flax fibre.

3) Exceptional measures – exceptional measures are allowed in the event of a crisis or risk of crisis and as a specific response to avoid a sudden drop in prices or mitigate its consequences (Art. 219–222).

e) The new CAP in Spain<sup>58</sup> – a novelty of the current system is that all EU States must approve a Strategic Plan in which the measures with which to achieve the objectives of the CAP and the European Green Deal are specified. The Spanish Strategic Plan (PEPAC) was approved by the Commission on July 31, 2022 and has a budget of 32,549 million euros for the period 2023–2027.

The first pillar of the CAP includes decoupled aid (direct aid, independent of production) and sectoral measures (direct aid aimed at certain sectors and sectoral programs).

Specifically, there are five types of direct aid.<sup>59</sup> Pablo Amat Llombart summarises them as follows.

<sup>58</sup> MAPA. Gobierno de España, *La Política Agrícola Común 2023–2027 y el Plan Estratégico*, <https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/> [accessed on 11.10.2023].

<sup>59</sup> There are two basic rules in which it is regulated: 1) Royal Decree 1048/2022, of December 27, on the application, from 2023, of interventions in the form of direct payments and the establishment of common requirements in the framework of the Strategic Plan of the Common Agricultural Policy, and the regulation of the single request for the integrated management and control system. 2nd) Royal Decree 1045/2022, of December 27, on basic income support rights for the sustainability of the Common Agricultural Policy, and Royal Decree 1048/2022, of December 27, on the application, as of 2023, of interventions in the form of direct payments and the establishment of common requirements within the framework

a) Basic Income Support for Sustainability (ABRS) replaces the existing Basic Payment Rights in the Common Agricultural Policy 2014–2020. All sectors have access to this aid (including fruit, vegetables and wine). [...] In turn, the farmer receiving this aid will suffer capping when he receives more than 60,000 euros of aid, not being able, in any case, to receive more than 200,000 euros gross of aid, once the labour costs allowed by the normative provision.

b) The Redistributive Payment becomes a complement to the Basic Income Assistance for the Sustainability of the farmer. It is paid for the first hectares of all farms and has a double threshold system that especially favours medium-sized professional farms.

c) Eco-regimes remunerate agricultural and livestock practices beneficial to the climate and the environment through voluntary commitments [...].

d) Supplementary income aid for young people seeks to facilitate generational change. The amount of this aid amounts to the regional average value of payment rights up to a maximum of 100 hectares [...].

e) Aid associated with certain sectors or types of farms in difficulty, especially livestock sectors [...], but also agricultural ones. They try to promote the sustainability and viability of these sectors. They consist of annual payments per hectare of cultivated area or per eligible animal that meets the general and specific requirements established in each case.”<sup>60</sup>

#### 4. Critical conclusions

In the present study we have highlighted some contradictions and negative consequences of the CAP; and it has become clear that they are largely the result of an excessively interventionist policy, to which is inherent – by imposition of nature and economic laws – the fact that an attempt to maintain or increase farmers’ income is, in a democratic State with a free economy, not only almost a utopia, but also a task from which harmful social and economic collateral effects also arise. For these reasons, a certain interventionist measure and the opposite, on numerous occasions, have the same result, usually of little benefit.

---

of the Strategic Plan of the Common Agricultural Policy, and the regulation of the single application of the integrated management and control system.

<sup>60</sup> P. Amat Llombart, *Evolución histórica y modernas tendencias normativas del derecho agrario contemporáneo comunitario y español*, “Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros” 2023, no. 261, pp. 201–203.

This reality is basically derived from an economic rule already mentioned: the drop in prices in a super-productive economy, when demand is inelastic (as it is in agricultural products), will cause the income of producers, if they are not subject to the free market, do not increase and even decrease.

Let us synthesise these contradictions and negative consequences.

a) Some contradictions in the CAP's price and market policy – it is interesting to note how one measure and the opposite (contradictory) solutions which imply a swing in the CAP, ultimately reflect the difficulty of achieving the maintenance of agricultural income through the intervention of prices and markets. Thus, we have witnessed, among others, the following events.

- encouragement of production and, years later, attempts to limit it, even by subsidising the withdrawal of land, the sacrifice of animals or destroying the fruits (green harvesting, for example). Sometimes production has been encouraged or limited, depending on the products;

- attempts to increase agricultural income by increasing prices (first through simple price support; later, with price support and production limitations) and then replacing the (failed) system or combining it with another system, completely different: the granting of compensatory income aid;

- granting aid linked to production and, at a later time, granting aid without taking into account production: by number of heads of livestock, by number of trees (for example, olive trees) or, finally, by area planted without the obligation to harvest;

- encouragement of the cessation of agricultural activity or early retirement and, other times, facilitating access to the activity for young farmers;

- protection of certain competitiveness in production and recognition, at the same time, of the existence of so-called “historical rights,” which turn the agricultural sectors into authentic new unions;

- defending the objective of a CAP that results in greater income for farmers, but not legislating adequately to repress fraud (the Italian case of the mobile cardboard olive trees is very significant) or, even, bringing benefits to people outside the community engaged in agricultural activity (we saw it) or with an effect that, due to certain legal twists and turns, farmers end up benefiting to a greater extent than was precisely anticipated.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Sufficient is an example offered by the *Annual Report of the Court of Auditors of the European Communities on budget execution, relating to the financial year 2006* (Observation 5.32): “A simple transfer of exploitation between members of the same family during or after the reference period was sufficient to increase the number and value of rights allocated for exploitation. In Ireland, a farmer who had stopped farming his land in 2002 leased the farm to his son. The father had received rights worth €38,000 based on premiums paid in 2000 and

b) Some negative consequences of the CAP's price and market policy – without intending to be exhaustive, let us highlight the following.

1) As it negatively affects third world countries with a basically agricultural economy, many voices have been raised against the CAP for its contribution to the impoverishment of these countries which cannot compete with highly subsidised European products, to which must be added the existence of the same aid policy, among other countries, in the USA and Japan.

The incoherence of the agricultural subsidy policy developed by many rich countries is evident and, at the same time, defend international solidarity, the contribution of 0.7 (or more) to the development of poor countries and a host of measures to support our well-being. Would it not be simpler to not intervene in markets in rich countries (eliminate aid, tariffs and other similar measures) so that poor countries with high agricultural production can achieve their well-being on their own?

2) Limiting our considerations only to Spain, but which will be equally applicable to other European regions or countries, the following realities should be taken into account:

- the relative importance of the agricultural sector has decreased, with all the consequences that this implies, despite the immense public resources it has received;

- in agricultural (rural) areas the bleeding of depopulation has not stopped, especially in the interior of Spain, and this despite the fact that the so-called Rural Development, the second of the pillars of the CAP, has been added.<sup>62</sup> For this reason, it was also possible to affirm “the limited influence of the CAP on territorial cohesion”<sup>63</sup>;

- the income (purchasing power) of farmers has decreased and unemployment has increased enormously, the complete opposite of the objectives of the TFEU and the CAP;

- the subsidies, which are obtained with the contributions of taxpayers (we already gave some information on the matter), fall in a very high percentage into the hands of the largest fortunes and even to those who are not farmers;

---

2001, while the son obtained the new farmer accreditation benefiting from rights worth €87,000 based on premiums paid. in 2002. In 2005, the father transferred the land and rights to his son free of charge, giving him rights worth 125,000 euros. On the other hand, if the transfer had not occurred, the rights assigned to the exploitation would have been 67,800 euros.”

<sup>62</sup> For rural development, see, in general E. Vieira Jiménez-Ontiveros, *Desarrollo rural...*

<sup>63</sup> On the issue, see E. Muñiz Espada, *La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural*, “Revista de Derecho agrario y alimentario” 2013, no. 63, pp. 93–140.



- it is very common (we can say almost inevitable) that agricultural aid does not benefit the professional farmer, but rather the rentier owner;
- encouraging agricultural production or non-production, outside the market, has negative results. Incentivising it does not generate more income for farmers and can even lower it considerably (“King effect”). Discouraging production, even if positive reasons are given for it, is uneconomical and alien to the ordinary meaning of work. In both cases, the possible transfer of income to farmers will be assumed by taxpayers or consumers, which, in many cases, constitutes an unsupportive solution.

- the so-called “historical rights” establish a system with echoes of the past (the union society, of social groups) that present difficult justification: they not only go against free competition, but also against equality among the farmers themselves.

c) Avoiding the contradictions and negative consequences of the CAP, which reveal that the intended results have not been achieved with public policies on agriculture, seems to us achievable by subjecting agricultural commercial activity in general, like other sectors, to free competition, obviously when it is reciprocal, between a group of States or global, and subject to the same standards on quality and food safety. The opposite would clearly constitute unfair competition.<sup>64</sup>

This idea can be argued or defended, among others, with the following reasons:

- the complete elimination, within the EU, of tariffs and in general of aid for different activities. This circumstance has demonstrated its goodness: the EU is an industrial power and, under the same conditions, agriculture would also benefit, especially since Europe is a leading world power in the agricultural sector. Not being governed by a system like the one described means ignoring largely the modern paradigm of agricultural activity and, consequently, a failure to obtain the expected results;

- the speciality of agricultural activity (guaranteeing the vitally important food supply of a country or supranational area) cannot be an argument against free competition;

- and one last reflection: if free competition is good for the internal market, why should it not be good for the foreign market? In this sense, history teaches us that agriculture has evolved, in general terms, towards free competition. First, local tariffs were abolished (in Spain after the abolition

<sup>64</sup> A defense of free competition in agriculture, in a work that anticipated the times (guessed the future), can be seen in F. de Castro y Bravo, *El Derecho agrario de España*, “Anuario de Derecho Civil” 1954, no. 2, pp. 387–388.



of the Old Regime<sup>65</sup>) as they prevented the free competition and circulation of goods, a regime under which the town councils could make competition difficult (the price was higher due to the tariffs) and subsequently within the EU. In both cases we can see that the measure was a happy solution: why doubt that extending free competition in agriculture to the world will not be equally positive?;

– in the sense now exposed, Casanueva Sánchez speaks out addressing the issue analysed, and points out “that for decades the developed world has given the imposition of obstacles to the importation of foreign products, limiting it or imposing tariffs that compensate for the difference in market price. But new trends suggest that a greater degree of north-south solidarity is advisable, not only from an altruistic point of view, but because if developing countries increase their income, then they will have the possibility of buying processed products that they do not have but want, from the north. This will open the borders to products from the south; The question is not if this is going to happen, but how to face it and how to prepare for it.”<sup>66</sup>

## BIBLIOGRAPHY

- Amat Llobart P. (2023), *Evolución histórica y modernas tendencias normativas del derecho agrario contemporáneo comunitario y español*, “Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros” no. 261.
- Bilas R.A. (1986), *Teoría microeconómica*, Madrid.
- Bourges L.A. (2017), *Evolución del Derecho de la agricultura: las fases históricas y la redefinición del Derecho de la agricultura frente a los nuevos desafíos del siglo XXI*, in: E. Muñiz Espada, P. Amat Llobart (eds.), *Tratado de Derecho agrario*, Las Rozas (Madrid).
- Casanueva Sánchez I. (2008), *Perspectivas para el Derecho agrario del siglo XXI*, in: J.M. de la Cuesta Sáenz (eds.), *Libro Homenaje a Alberto Ballarín Marcial*, Madrid.
- Castro y Bravo F. de (1954), *El Derecho agrario de España*, “Anuario de Derecho Civil” no. 2.
- Cejudo García E., Maroto Martos J.C. (2010), *La reforma de la PAC 2003: desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural*, “Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales” vol. XIV, no. 318.
- Clemente Ramos J. (2004), *La economía campesina en la corona de Castilla (1000–1300)*, Barcelona.

<sup>65</sup> G.M. de Jovellanos, *Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de la Ley Agraria*, Madrid 1975.

<sup>66</sup> I. Casanueva Sánchez, *Perspectivas para el Derecho agrario del siglo XXI*, in: J.M. de la Cuesta Sáenz et al. (eds.), *Libro Homenaje...*, p. 37.

- Compés López R., *Los principios básicos de la reforma “intermedia,”* in: J.M. García Álvarez-Coque (ed.), *La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, Madrid.
- Cuesta Sáenz J.M. de la (2007), *La política agrícola común y la aplicación en España del pago único*, in: Á. Sánchez Hernández (ed.), *Principales novedades legislativas en el régimen jurídico de la actividad agraria*, Logroño.
- Cuesta Sáenz J.M. de la (2017), *El Derecho agrario y su especialidad. Fuentes y reparto competencial*, in: E. Muñiz Espada, P. Amat Llombart (eds.), *Tratado de Derecho agrario*, Las Rozas (Madrid).
- Gil Adrados P., Suárez Peces J.M. (2017), *Régimen jurídico de la producción ganadera en las distintas políticas de la Unión Europea y su implementación en España*, in: E. Muñiz Espada, P. Amat Llombart (eds.), *Tratado de Derecho agrario*, Las Rozas (Madrid).
- Jordana I. (ed.) (2019), *Atlas de la PAC. Hechos y cifras sobre la Política Agrícola Común*, Madrid.
- Jovellanos G.M. de (1975), *Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de la Ley Agraria*, Madrid.
- Massot Martí A. (2021), *La reforma de la PAC pos 2020 en tiempos de crisis pandémica. Apuntes críticos sobre las propuestas de la comisión*, “Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros” no. 257.
- Muñiz Espada E. (2013), *La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” no. 63.
- Muñiz Espada E. (2019), *Derecho agroalimentario y ciberseguridad*, Madrid.
- Muñiz Espada E. (2020), *Hacia unas nuevas relaciones entre el Registro Mercantil y la actividad agraria*, Madrid.
- Muñiz Espada E. (2023), *La especialización de los órganos judiciales en Derecho agrario*, Madrid.
- Palma Fernández J.L. (1997), *Los derechos de producción en las explotaciones pecuarias*, “Revista de Derecho privado” no. 81(1).
- Palma Fernández J.L. (2018), *Derecho agroalimentario*, Madrid.
- Palma Fernández J.L. (2023), *Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias. Regulación jurídica*, Madrid.
- Pasour E.C. Jr, Rucker R.R. (2018), *La agricultura y el Estado. Un análisis crítico sobre la intervención del Estado en la agricultura*, Madrid.
- Prieto Álvarez T. (2002), *Agricultura*, in: A. Calonge Velázquez (ed.), *Políticas Comunitarias. Bases jurídicas*, Valladolid.
- Sánchez Hernández Á. (2008), *La Organización Común del Mercado del vino: una propuesta entre el presente y el futuro. Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la Organización Común del Mercado vitivinícola y se modifican determinados Reglamentos [Bruselas, 4/7/2007 – COM (2007) 372 final]*, in: J.M. de la Cuesta Sáenz et al. (eds.), *Libro Homenaje a Alberto Ballarín Marcial*, Madrid.
- Vallet de Goytisolo J.B. (2008), *Relaciones jurídicas estudiadas por la ciencia del Derecho agrario*, in: J.M. de la Cuesta Sáenz et al. (eds.), *Libro Homenaje a Alberto Ballarín Marcial*, Madrid.

- Vattier Fuenzalida C. (2007), *La política agrícola común y el desarrollo rural*, in: Á. Sánchez Hernández (ed.), *Principales novedades legislativas en el régimen jurídico de la actividad agraria*, Logroño.
- Vattier Fuenzalida C., Espín Alba I. (2005), *Derecho agrario*, Madrid.
- Vieira Jiménez-Ontiveros E. (2017), *Desarrollo rural. Condicionalidad de las ayudas directas*, in: E. Muñiz Espada, P. Amat Llobart (eds.), *Tratado de Derecho agrario*, Las Rozas (Madrid).

**ANNA KAPAŁA**

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Polska

e-mail: anna.kapala@upwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8554-6517

## **System gwarantowanych tradycyjnych specjalności w prawie Unii Europejskiej**

The traditional specialties guaranteed scheme  
under European Union law

Il sistema delle specialità tradizionali garantite  
nel diritto dell'Unione europea

The aim of this study was to determine the legal nature and scope of protection of traditional specialties guaranteed (TSGs) and, against this background, to assess whether the TSG scheme fulfils its purpose of supporting producers in marketing their products, protecting traditional production methods and advising consumers on the value-adding characteristics of these products. The results of the study have shown that producers of traditional products from a specific geographical area do not have an exclusive right to use a registered name, as a result of which the TSG scheme does not provide them with a competitive advantage and therefore does not fulfil its objective of supporting them in marketing their products. It also prejudices the difficulty of protecting traditional production methods throughout the EU, whereas, when the registered name is reserved and official controls of the use of the name are mandatory, the TSG scheme is credible and provides consumers with reliable ( albeit not entirely clear) information on the added value of the traditional product.

**Keywords:** traditional specialties guaranteed, agricultural product quality scheme, protection of traditional production methods, traditional products

L'articolo si propone di determinare la natura giuridica e l'ambito di applicazione della tutela di specialità tradizionali garantite (STG) e, in questo contesto, di valutare se il sistema delle STG soddisfi l'obiettivo di sostenere i produttori nel compito di immettere i loro prodotti sul mercato, di tutelare metodi di produzione tradizionali e di informare i consumatori circa le caratteristiche di tali prodotti, le quali sono da considerarsi un valore aggiunto. Le considerazioni svolte hanno dimostrato che il fatto che manchi un diritto di esclusivo utiliz-

zo della denominazione registrata da parte dei produttori di prodotti tradizionali di una determinata area geografica fa sì che il sistema delle STG non riesca a garantire loro un vantaggio competitivo, di conseguenza il sistema fallisce nell'obiettivo di offrirgli un sostegno nel compito di immettere i prodotti sul mercato. Pertanto risulta pure difficile tutelare metodi di produzione tradizionali in tutta l'UE. Grazie, invece, a una riserva d'uso del nome registrato nonché a un obbligo di svolgere controlli ufficiali relativi all'uso del nome, il sistema delle STG è affidabile e fornisce ai consumatori informazioni attendibili (anche se non del tutto chiare) sul valore aggiunto che va attribuito a un prodotto tradizionale.

**Parole chiave:** specialità tradizionali garantite, regimi di qualità dei prodotti agricoli, tutela dei metodi di produzione tradizionali, prodotti tradizionali

---

## Wstęp

Gwarantowane tradycyjne specjalności (GTS) są jednym z trzech systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych uregulowanych rozporządzeniem nr 1151/2012<sup>1</sup>. Ustanowione zostały w 1992 r. (rozporządzeniem nr 2082/92<sup>2</sup>) jako „świadectwa o szczególnym charakterze”, a kolejne rozporządzenie nr 509/2006<sup>3</sup> zmieniło ich nazwę na obecną. Systemy jakości wskazują lub opisują produkty rolne charakteryzujące się cechami lub właściwościami stanowiącymi wartość dodaną<sup>4</sup>. Służą one ochronie

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 343, 14.12.2012 z późn. zm.). Cytowany akt prawny wyodrębnia osobne kategorie prawne produktów, określając je mianem „systemów jakości”, lecz nie definiując tego pojęcia. Zob. K. Leśkiewicz, *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1, s. 120. Według art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1151/2012 „systemy jakości” oznaczają systemy ustanowione na mocy tytułów II, III i IV tego aktu. Oprócz gwarantowanych tradycyjnych specjalności (uregulowanych w tytule III) należą do nich kwalifikowane oznaczenia geograficzne, tj. chroniona nazwa pochodzenia i chronione oznaczenie geograficzne, uregulowane w tytule II, oraz określenia jakościowe stosowane fakultatywnie, do których odnosi się tytuł IV rozporządzenia.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2082/92 z 14 lipca 1992 r. w sprawie świadectw o szczególnym charakterze dla produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 208, 24.7.1992).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 509/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami (Dz. Urz. UE L 93, 31.3.2006).

<sup>4</sup> Art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1151/2012.

producentów, ochronie konsumentów oraz realizacji celów polityki rozwoju obszarów wiejskich<sup>5</sup>.

Ochrona producentów, zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 1151/2012 określającym cel regulacji, polega na zapewnieniu im uczciwej konkurencji. Producenci powinni być wynagradzani za wysiłki włożone w produkcję różnych wyrobów o wysokiej jakości<sup>6</sup>. Dlatego polityka jakości produktów rolnych powinna zapewnić im instrumenty pozwalające na skuteczniejsze oznaczanie i promowanie wyrobów, mających określone cechy, chroniąc ich jednocześnie przed nieuczciwymi praktykami<sup>7</sup>. Ochrona konsumentów polega na zapewnieniu im dostępu do wiarygodnych informacji na temat tych produktów<sup>8</sup>. Z kolei wspieranie działalności rolno-przetwórczej oraz systemów rolnych związanych z produktami wysokiej jakości, poprzez środki określone w rozporządzeniu, ma przyczynić się do osiągnięcia celów polityki rozwoju obszarów wiejskich<sup>9</sup>.

Problematyka systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych była wielokrotnie poruszana zarówno w krajowej<sup>10</sup>, jak i zagranicznej literaturze prawa rolnego<sup>11</sup>. W polskiej literaturze brakuje odrębnego

<sup>5</sup> Art. 1 i art. 4 rozporządzenia nr 1151/2012. Prawodawca wskazuje w motywie 4 preambuły rozporządzenia, że „systemy jakości mogą wnieść swój wkład w politykę rozwoju obszarów wiejskich oraz w politykę wsparcia dochodu i politykę rynkową w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR), a także stanowić ich dopełnienie”.

<sup>6</sup> Motyw 3 preambuły rozporządzenia nr 1151/2012.

<sup>7</sup> Motyw 5 preambuły rozporządzenia nr 1151/2012.

<sup>8</sup> Art. 1 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1151/2012.

<sup>9</sup> Art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1151/2012.

<sup>10</sup> Szerzej: M. Korzycka, *Żywność regionalna i tradycyjna*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 381–404; K. Leśkiewicz, *Systemy jakości...*; A. Kapała, *Prawne determinanty polityki jakości produktów rolnych i środków spożywczych*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, nr 1, s. 489–501; R. Budzinowski, *Il mercato agricolo di qualità*, w: M. D’Addezio, A. Germanò (red.), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell’Unione Europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali. Atti del Convegno. Udine, 24–25 novembre 2006*, Milano 2007, s. 123 i n. W literaturze prawa własności intelektualnej zob. E. Całka, E. Nowińska, R. Skubisz, *Geograficzne oznaczenia pochodzenia*, w: R. Skubisz (red.), *Prawo własności przemysłowej. System Prawa Prywatnego*, t. 14C, Warszawa 2017, s. 1–172; I. Brańczyk, *Ochrona oznaczeń geograficznych*, „*Studia Prawa Prywatnego*” 2011, nr 2, s. 73 i n.

<sup>11</sup> W odniesieniu do GTS zob. zwłaszcza: I. Trapè, *Specialità tradizionali garantite (STG)*, w: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (red.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione Europea*, Milano 2021, s. 444–453; P. Borghi, *Sovrapposizioni fra ordinamenti e „fantasia” del legislatore in tema di segni di qualità dei prodotti alimentari: entropia e storytelling*, „*Rivista di Diritto Alimentare*” 2015, nr 4, s. 4–25; F. Capelli, *Il Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci ed ombre*, „*Rivista*

opracowania poświęconego analizie gwarantowanych tradycyjnych specjalności. Nie jest to jedyna przyczyna podjęcia tematyki dotyczącej tego systemu jakości, przemawiają za tym również względy poznawcze i gospodarcze.

Zasadne jest przybliżenie charakteru prawnego systemu GTS w celach poznawczych. Systemy jakości mają znaczenie dla producentów i konsumentów. Konsumenty są zainteresowani produktami wysokiej jakości i produktami tradycyjnymi, zwracają także uwagę na zachowanie różnorodności produkcji rolnej w Unii<sup>12</sup>. Wobec wielości informacji na temat produktów konsument, aby móc dokonać lepszego wyboru, musi dysponować jasną i zwięzłą informacją dotyczącą szczególnych cech tych środków spożywczych<sup>13</sup>. Ocena polityki Unii w zakresie oznaczeń geograficznych i gwarantowanych tradycyjnych specjalności chronionych w Unii, której wyniki opublikowano 21 grudnia 2021 r. w dokumencie roboczym służb Komisji, wykazała słabą znajomość i niski poziom zrozumienia ze strony konsumentów systemów jakości, w tym GTS<sup>14</sup>.

Z kolei gdy chodzi o producentów produktów tradycyjnych system, GTS powinien wspierać ich we wprowadzaniu swoich produktów na rynek, w myśl art. 17 rozporządzenia nr 1151/2012. Uczestnictwo producentów w systemach jakości od lat jest ponadto przedmiotem wsparcia w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich<sup>15</sup>.

Ze wsparciem producentów wiązą się względy gospodarcze, uzasadniające wybór tematyki badawczej. Przeprowadzona analiza pozwoli ocenić skuteczność systemu GTS jako instrumentu realizacji założeń polityki jakości w odniesieniu do wspierania różnorodności produkcji rolnej i promowania tradycyjnych produktów o specyficznych cechach w celu zapewnienia istotnych korzyści dla gospodarki wiejskiej<sup>16</sup>, przewagi konkurencyjnej dla

---

di Diritto Alimentare” 2014 nr 1, s. 52–60; G. Strambi, *I prodotti tradizionali e la politica di qualità dell’Unione europea*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2010, nr 1, s. 1–18.

<sup>12</sup> Motyw 2 preambuły rozporządzenia 1151/2012.

<sup>13</sup> Motyw 4 preambuły rozporządzenia nr 509/2006.

<sup>14</sup> *Evaluation of Geographical Indications and Traditional Specialities Guaranteed Protected in the EU*, Commission Staff Working Document, Brussels, 20.12.2021, SWD(2021) 427 final, s. 36–38.

<sup>15</sup> Art. 6 ust. 1 lit. i) oraz art. 77 rozporządzenia nr 2021/2115 ustanawiającego 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) (Dz. Urz. UE L 435, 6.12.2021).

<sup>16</sup> Motyw 2 preambuły rozporządzenia nr 509/2006.

unijnych producentów i znacznego przyczyniania się do utrzymania żywego dziedzictwa kulturalnego i kulinarnego Unii<sup>17</sup>.

Celem rozważań jest określenie charakteru prawnego i zakresu ochrony gwarantowanych tradycyjnych specjalności, a na tym tle próba oceny, czy system GTS spełnia wyznaczony mu cel w zakresie wspierania producentów we wprowadzaniu ich produktów na rynek, ochrony tradycyjnych metod produkcji oraz informowania konsumentów o cechach tych produktów stanowiących wartość dodaną.

Dla realizacji tak sformułowanego celu konieczne jest przybliżenie definicji GTS, w tym kryteriów procesu produkcji oraz kryteriów dotyczących nazwy, zakresu zastosowania oznaczenia i związku produktów tradycyjnych z obszarem geograficznym, jak również ustalenie przesłanek i zakresu ochrony GTS. Na koniec zostaną przedstawione założenia dotyczące uregulowania GTS w projekcie nowego rozporządzenia dotyczącego systemów jakości, zwłaszcza w kontekście oceny skuteczności dotychczasowych regulacji, oraz ewentualnej potrzeby zmian w tym zakresie<sup>18</sup>.

## **1. Cechy szczególne gwarantowanych tradycyjnych specjalności**

Gwarantowane tradycyjne specjalności zdefiniowane są w art. 18 rozporządzenia nr 1151/2012. Przepis odnosi się do kryteriów procesu wytworzenia produktu lub środka spożywczego, którą nazwa opisuje, aby mogła ona kwalifikować się do zarejestrowania jako GTS (art. 18 ust. 1) oraz kryteriów dotyczących nazwy (art. 18 ust. 2). Zgodnie z art. 18 ust. 1 produkt lub środek spożywczy powinien być otrzymany „z zastosowaniem sposobu produkcji, przetwarzania lub składu odpowiadającego tradycyjnej praktyce w odniesieniu do tego produktu lub środka spożywczego” bądź „z surowców lub składników, które są tradycyjnie stosowane”. Produkt, którego dotyczy nazwa, musi zatem zostać wytworzony tradycyjną metodą lub z tradycyjnie używanych surowców lub składników.

Termin „tradycyjny” w myśl art. 3 pkt 3 rozporządzenia nr 1151/2012 oznacza udokumentowany jako będący w użyciu na rynku krajowym przez

<sup>17</sup> Motyw 1 preambuły rozporządzenia nr 1151/2012.

<sup>18</sup> Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oznaczeń geograficznych Unii Europejskiej w odniesieniu do wina, napojów spirytusowych i produktów rolnych oraz systemów jakości produktów rolnych, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, (UE) 2017/1001 i (UE) 2019/787 oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1151/2012, COM(2022) 134 final/2.



okres umożliwiający przekaz z pokolenia na pokolenie, który wynosi co najmniej 30 lat. Intencją ustawodawcy jest bowiem zapewnienie, aby w ramach systemu rejestrowane były nazwy „prawdziwych produktów tradycyjnych”, dlatego kryterium określenia „tradycyjności” powinien być „znacząco długi czas” produkcji<sup>19</sup>.

Z kolei art. 18 ust. 2 rozporządzenia nr 1151/2012 precyzuje kryteria odnoszące się do nazwy. Nazwa, aby mogła być zarejestrowana jako GTS, powinna być tradycyjnie używana w odniesieniu do produktu bądź musi oznaczać tradycyjny lub specyficzny charakter produktu. „Specyficzny charakter” produktu oznacza charakterystyczne właściwości procesu produkcji, które wyraźnie wyróżniają dany produkt spośród innych podobnych produktów należących do tej samej kategorii (art. 3 pkt 5 rozporządzenia nr 1151/2012). Kryterium „specyficznego charakteru” zostało ocenione krytycznie w literaturze jako nieprecyzyjne i dotyczące trudnych do uchwycenia cech produktu<sup>20</sup>.

GTS stanowią zatem tradycyjne nazwy, odnoszące się do produktów tradycyjnych lub o specyficznym charakterze, wytworzonych tradycyjną metodą lub z tradycyjnie używanych surowców lub składników. Dlatego nazwa, która dotyczy produktów nowych, innowacyjnych (*novel food*), co oczywiste, nie może zostać zarejestrowana. Artykuł 13 ust. 4 rozporządzenia nr 1151/2012 dodatkowo zakazuje rejestracji nazwy odwołującej się jedynie do właściwości o charakterze ogólnym mających zastosowanie do szeregu produktów lub do właściwości przewidzianych przez określone prawodawstwo unijne.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 1151/2012 specyfikacja produktu, inaczej niż w przypadku specyfikacji chronionej nazwy pochodzenia (ChNP) i chronionego oznaczenia geograficznego (ChOG), nie wskazuje na związek szczególnych cech i właściwości produktów z obszarem geograficznym ich wytwarzania. Powinna natomiast zawierać opis produktu, w tym jego główne cechy fizyczne, chemiczne, mikrobiologiczne lub organoleptyczne, świadczące o specyficznym charakterze produktu. Opis produktu służy odróżnieniu produktów o specyficznym charakterze od pozostałych oraz stanowi dla konsumentów informację na ich temat<sup>21</sup>. Ko-

<sup>19</sup> Motyw 36 preambuły rozporządzenia nr 1151/2012. W celu wzmocnienia wiarygodności systemu okres przesądzający o tradycyjności produktu został wydłużony do 30 lat z 25 lat, które obowiązywały według rozporządzenia nr 509/2006.

<sup>20</sup> L. Costato, L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Milano 2015, s. 234–235; P. Borghi, *Sovrapposizioni fra ordinamenti e „fantasia”*..., s. 11 i 13.

<sup>21</sup> M. Korzycka, *Żywność regionalna...*, s. 388.

lejnym elementem specyfikacji jest opis metody produkcji, której muszą przestrzegać producenci, w tym – w stosownych przypadkach – charakteru i cech wykorzystywanych surowców lub składników, oraz metody przygotowania produktu, a także główne elementy stanowiące o tradycyjnym charakterze produktu.

Artykuł 7 ust. 2 rozporządzenia nr 668/2015<sup>22</sup> wyjaśnia, że „opisuje się tylko metodę konieczną do uzyskania określonego produktu, w taki sposób, aby możliwe było jego ponowne wytworzenie”. Małgorzata Korzycka zwraca uwagę, że przy opisie metody produkcji istotne jest, aby wskazać wszelkie jej charakterystyczne etapy, np. przeprowadzenie pewnych procesów technologicznych bez użycia maszyn lub przy użyciu tradycyjnych przyrządów<sup>23</sup>. Gdy chodzi o główne elementy świadczące o tradycyjnym charakterze produktu, zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 668/2015 powinny one zawierać podstawowe elementy, które nie uległy zmianie, wraz z dokładnymi i dobrze udokumentowanymi odesłaniami. Procedura rejestracyjna nie przewiduje ograniczeń co do charakteru materiałów, które mają posłużyć za dowody. Mogą to być dokumenty prywatne, archiwalne fotografie, gazety czy publikacje<sup>24</sup>. Wszelkie informacje zawarte w specyfikacji pozostają jawne, dlatego producenci ubiegający się o rejestrację tracą tajemnicę receptury za cenę uwiarygodnienia swojego produktu i podwyższenia jego prestiżu<sup>25</sup>.

System GTS ma zastosowanie do produktów rolnych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, wymienionych w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz innych produktów rolnych i środków spożywczych, wymienionych w pkt II załącznika I do rozporządzenia nr 1151/2012, takich jak piwo, czekolada, ciasta<sup>26</sup>. Wykaz środków spożywczych z załącznika I pkt II dotyczącego środków spożywczych przeznaczonych dla GTS różni się od wykazu w pkt I nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych. W szczególności jako GTS mogą być rejestrowane gotowe

---

<sup>22</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 668/2014 z 13 czerwca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 179/36, 19.6.2014).

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Wymienione produkty obejmują: gotowe dania, piwo, czekoladę i produkty pochodne, chleb, ciasto, ciastka, wyroby cukiernicze, herbatniki i inne wyroby piekarnicze, napoje z ekstraktów roślinnych, makarony, sól.

danía, co jest niedopuszczalne w przypadku nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych<sup>27</sup>.

## 2. Prawny charakter gwarantowanych tradycyjnych specjalności

System GTS funkcjonuje na zasadach zbliżonych do ochrony oznaczeń geograficznych, nie wchodząc jednak bezpośrednio w obszar prawa własności intelektualnej<sup>28</sup>. GTS nie są oznaczeniami geograficznymi i nie mają funkcji odróżniającej związanej z pochodzeniem geograficznym, nawet jeżeli w nazwie znajduje się odniesienie do konkretnego miejsca<sup>29</sup>. Celem tego systemu jest ochrona „tradycyjnych metod produkcji i przepisów kulinarnych”, które stanowią „wartość dodaną” produktów<sup>30</sup>. Są one podtrzymywane i rozpowszechniane na całym terytorium UE „poprzez wspieranie producentów produktów tradycyjnych we wprowadzaniu tych produktów na rynek” i „informowanie konsumentów” o ich cechach<sup>31</sup>. Wspierane jest zatem wprowadzanie produktów na rynek i informowanie konsumentów o ich tradycyjnych aspektach<sup>32</sup>.

Rejestracji i ochronie podlega nazwa produktu oraz jego tradycyjna metoda produkcji i przepis kulinarny. GTS jest systemem etykietowania<sup>33</sup>, gwarantowanym przez UE, spełniającym funkcję reklamy i identyfikacji produktów tradycyjnych. Poświadcza specyficzny charakter produktu i jego tradycyjność<sup>34</sup>. Specyficzna nazwa oraz oznaczenie „gwarantowana tradycyjna specjalność” i symbol informują konsumentów o tym, że produkt został wytworzony tradycyjną metodą lub według przepisu kulinarnego określonego w specyfikacji<sup>35</sup>.

Tradycyjna metoda lub receptura stanowią jedyne powiązanie z obszarem geograficznym, jednak mogą być odtworzone w dowolnym miejscu bez granic terytorialnych przewidzianych dla ChNP i ChOG. Nazwa produktu

<sup>27</sup> E. Całka, E. Nowińska, R. Skubisz, *Geograficzne oznaczenia...*, nb 87.

<sup>28</sup> Ibidem, nb 5.

<sup>29</sup> P. Borghi, *Sovrapposizioni fra ordinamenti e „fantasia”...*, s. 12 i 15.

<sup>30</sup> Art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1151/2012.

<sup>31</sup> E. Rook Basile, *Attestazioni di specificità e prodotti tipici*, w: L. Costato (red.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2003, s. 738.

<sup>32</sup> K. Leśkiewicz, *Systemy jakości...*, s. 126; M. Korzycka, *Żywność regionalna...*, s. 402.

<sup>33</sup> *Evaluation of Geographical Indications...*, s. 11

<sup>34</sup> A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino 2019, s. 164.

<sup>35</sup> P. Borghi, *Sovrapposizioni fra ordinamenti e „fantasia”...*, s. 15.

jest odzwierciedleniem obszaru i jego mieszkańców, ale nie zakłada, że produkt pochodzi z tego obszaru, ponieważ poświadczenie specyfiki dotyczy produktów, których charakterystyczne cechy wynikają z utrwalonej tradycji i specyficznego *know-how*, które jako takie mogą być powielane w dowolnym miejscu<sup>36</sup>. Innymi słowy, regulacja unijna GTS powoduje oddzielenie produktu od obszaru geograficznego, z którego się on wywodzi<sup>37</sup>, przez co – jak zauważono w literaturze – bardziej odpowiada logice standaryzacji produktów niż dywersyfikacji produkcji wysokiej jakości z określonego geograficznie obszaru<sup>38</sup>. System GTS ukierunkowany jest zatem na ochronę produktów, które mają być „wspólnym dziedzictwem gastronomicznym i kulturowym”<sup>39</sup>.

### 3. Prawo do używania nazw i zakres ochrony gwarantowanych tradycyjnych specjalności

Rozporządzenie nr 1151/2012 wzmocniło ochronę GTS, zbliżając ją do form ochrony przewidzianej dla ChNP i ChOG, gdyż rejestracja nazwy powoduje jednocześnie zastrzeżenie jej stosowania na terytorium UE. Zgodnie z art. 23 „nazwa zarejestrowana jako gwarantowana tradycyjna specjalność może być wykorzystywana przez dowolny podmiot wprowadzający na rynek produkt zgodny z odpowiednią specyfikacją”, w tym przez producenta z państwa trzeciego. Zakres tej ochrony obejmuje również towary sprzedawane na odległość, np. za pośrednictwem handlu elektronicznego.

Podobnie jak w przypadku ChNP i ChOG, korzystanie przez producentów z zarejestrowanej nazwy uwarunkowane jest zgodnością produktu ze specyfikacją. Zgodność produktu ze specyfikacją pozwala na stwierdzenie, że produkt *de iure* ma wartość dodaną, której odpowiadają subiektywne oczekiwania konsumentów<sup>40</sup>. Prawo do używania GTS nie jest jednak ograniczone do producentów z określonego obszaru, dlatego związek tego systemu jakości z obszarem geograficznym jest znacznie słabszy niż systemów ChNP i ChOG. Pochodzenie geograficzne produktu zarejestrowanego jako GTS, jak wspomniano, nie jest bowiem czynnikiem nadającym mu

<sup>36</sup> A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare...*, s. 165.

<sup>37</sup> I. Trapè, *Specialità tradizionali garantite...*, s. 446.

<sup>38</sup> S. Masini, *Sulle funzioni delle specialità tradizionali garantite: una nomenclatura tra tradizione e delocalizzazione*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” 2006, nr 9, s. 491 i 494.

<sup>39</sup> E. Rook Basile, *Attestazioni di specificità...*, s. 738.

<sup>40</sup> A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2010, s. 395.

szczególne właściwości. Odzwierciedla to przepis, który umożliwia zgłoszenie wspólnego wniosku o rejestrację GTS przez kilka grup z różnych państw członkowskich lub państw trzecich<sup>41</sup>.

W myśl art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 1151/2012 GTS są chronione przed wszelkiego rodzaju niewłaściwym stosowaniem, imitacją lub przywołaniem, w tym w odniesieniu do produktów wykorzystywanych jako składniki, oraz przed wszelkimi innymi praktykami, które mogłyby wprowadzić konsumentów w błąd. Państwa członkowskie są zobowiązane do przeprowadzania kontroli urzędowych zgodnie z rozporządzeniem nr 2017/625<sup>42</sup>, które obejmują sprawdzenie, czy produkt jest zgodny ze stosowną specyfikacją, oraz monitorowanie stosowania zarejestrowanych nazw w odniesieniu do produktu wprowadzonego na rynek zgodnie z art. 24<sup>43</sup>.

Właściwe organy wyznaczone zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 2017/625 lub jednostki upoważnione na podstawie definicji określonej w art. 3 pkt 5 rozporządzenia nr 2017/625 przeprowadzają kontrolę zgodności ze specyfikacją produktu przed wprowadzeniem go do obrotu<sup>44</sup>. Każdy podmiot wprowadzający do obrotu produkt oznaczony jako gwarantowana tradycyjna specjalność ma prawo korzystać z systemu kontroli zgodności ze specyfikacją. Ponadto kontroli podlegają podmioty, które przetwarzają i przechowują produkt wprowadzany na rynek oznaczony jako gwarantowana tradycyjna specjalność<sup>45</sup>.

Znikoma liczba zarejestrowanych GTS w porównaniu do ChNP i ChOG, po 30 latach funkcjonowania tego systemu jakości świadczy o niewielkim zainteresowaniu nim producentów<sup>46</sup>. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest ograniczony charakter odróżniający oznaczenia i brak wyłącznego prawa do używania nazwy przez producentów z określonego obszaru geograficz-

<sup>41</sup> Art. 49 rozporządzenia nr 1151/2012.

<sup>42</sup> Rozporządzenie 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 (Dz. Urz. UE L 95, 7.4.2017).

<sup>43</sup> Art. 36 rozporządzenia nr 1151/2012.

<sup>44</sup> Również produkty pochodzące z państw trzecich podlegają obowiązkowej kontroli zgodności ze specyfikacją produktu przed wprowadzeniem go do obrotu, która dokonywana jest przez jeden lub kilka organów publicznych wyznaczonych przez państwo trzecie; lub jedną lub kilka jednostek certyfikujących produkty (zgodnie z art. 37 ust. 2 rozporządzenia nr 1151/2012).

<sup>45</sup> Art. 46 ust. 2 rozporządzenia nr 1151/2012.

<sup>46</sup> Obecnie jest zarejestrowanych 86 GTS dla produktów rolnych i środków spożywczych w porównaniu do 3641 zarejestrowanych ChNP i ChOG. Zob. <https://ec.europa.eu/agriculture/eambrosia/geographical-indications-register/tsg> [dostęp: 25.10.2023].

nego, w którym produkt był tradycyjnie wytwarzany<sup>47</sup>. W konsekwencji przewaga konkurencyjna wynikająca z rejestracji nazwy przez początkową grupę zainteresowanych producentów może być następnie wykorzystana przez każdego producenta z UE, a nawet spoza Europy<sup>48</sup>. W związku z ujawnieniem receptury w specyfikacji produktu inni krajowi i europejscy producenci mogą stosować tradycyjną nazwę specjalności dobrze znanej na świecie<sup>49</sup>.

Ponadto w świetle poprzednio obowiązującego rozporządzenia możliwa była rejestracja GTS z zastrzeżeniem nazwy lub bez jej zastrzeżenia. W konsekwencji nazwa zarejestrowana bez zastrzeżenia mogła być stosowana w odniesieniu do produktów, które nie spełniały wymogów specyfikacji produktu. Jedyny zakaz w takim wypadku odnosił się do stosowania określenia „gwarantowana tradycyjna specjalność”, skrótu „GTS” lub symbolu. Oznaczenia i symbole poświadczające ochronę europejską były zastrzeżone dla produktów zgodnych ze specyfikacją, natomiast korzystanie z nazwy identycznej lub podobnej do zarejestrowanej nie było zabronione, o ile nie odnosiło się do ochrony WE<sup>50</sup>. Dlatego producenci często decydowali się na tworzenie i rejestrowanie prywatnego znaku towarowego, będącego w stanie zapewnić większe korzyści handlowe, zamiast skupiać się na wyróżnieniu opartym na słabej ochronie i nieco nieuchwytnych cechach charakterystycznych<sup>51</sup>.

Z kolei zarejestrowanie GTS z zastrzeżeniem nazwy, zgodnie z art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 509/2006, było możliwe w odniesieniu do produktu rolnego lub środka spożywczego zgodnego z opublikowaną specyfikacją

<sup>47</sup> F. Capelli, *Il Regolamento (UE) n. 1151/2012...*, s. 55–56; P. Borghi, *Sovrapposizioni fra ordinamenti e „fantasia”...*, s. 11.

<sup>48</sup> I. Canfora, *Le „specialità tradizionali garantite”*, w: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (red.), *Trattato di diritto agrario*, Milano 2011, s. 79.

<sup>49</sup> Wymownym przykładem są włoskie nazwy „mozzarella” i „pizza napoletana”, które dzięki wysiłkom grupy producentów zostały zarejestrowane jako GTS na podstawie rozporządzenia nr 509/2006. Korzyści gospodarcze z wykorzystania nazw dla produktów niezgodnych ze specyfikacją mogli legalnie osiągać producenci z różnych obszarów, pod warunkiem niezamieszczania na takich produktach oznaczenia GTS. W takim wypadku nie podlegali systemowi kontroli. Natomiast producenci wkładający większy wysiłek w wytworzenie produktu zgodnego ze specyfikacją podlegali systemowi kontroli. Oznaczenie GTS nie zapewniało zatem producentom chcącym się nim posługiwać przewagi gospodarczej. Szerzej: P. Borghi, *Sovrapposizioni fra ordinamenti e „fantasia”...*, s. 12; G. Strambi, *I rodoti tradizionali...*, s. 14–15.

<sup>50</sup> P. Borghi, *Sovrapposizioni fra ordinamenti e „fantasia”...*, s. 12.

<sup>51</sup> L. Costato, L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano...*, s. 234–235; P. Borghi, *Sovrapposizioni fra ordinamenti e „fantasia”...*, s. 13.

produktu. Skutkowało to zakazem używania zarejestrowanej nazwy (z lub bez oznaczenia „GTS”), gdy produkt należał do tej samej kategorii lub mógł być mylony z tym, dla którego zarejestrowano GTS, ale nie był zgodny ze specyfikacją. Warunkiem przyznania tej „silnej” ochrony<sup>52</sup> było wykazanie, że nazwa (jeszcze przed rejestracją) nie była „używana zgodnie z prawem, szeroko znana i używana w sposób mający znaczenie gospodarcze w odniesieniu do podobnych produktów rolnych lub środków spożywczych”. W związku z możliwością rejestracji GTS z zastrzeżeniem nazwy lub bez jej zastrzeżenia rejestr GTS składał się odpowiednio z dwóch wykazów: rejestru zawierającego produkty o zastrzeżonych nazwach oraz rejestru z produktami o nazwach, które nie zostały zastrzeżone<sup>53</sup>.

W rozporządzeniu nr 1151/2012 prawodawca przyznał, że „system gwarantowanych tradycyjnych specjalności nie wykorzystuje jednak swojego potencjału [...]”<sup>54</sup>, a możliwość zarejestrowania nazwy do celów identyfikacyjnych bez zastrzegania tej nazwy w Unii „nie spotkała się z należyтым zrozumieniem wśród zainteresowanych stron”, dlatego „niemiejszy system powinien służyć jedynie zastrzeganiu nazw na terytorium Unii”<sup>55</sup>. W literaturze wskazuje się, że prawodawca europejski przenosi odpowiedzialność za ekonomiczną porażkę systemu GTS na producentów (z powodu niezrozumienia przez nich możliwości rejestracji nazwy jedynie w celach identyfikacyjnych), podczas gdy system ten z góry był skazany na niepowodzenie, ponieważ nie był w stanie w żaden sposób zaspokoić interesów producentów<sup>56</sup>.

Nazwy zarejestrowane jako GTS bez zastrzeżenia mogły być nadal stosowane na warunkach przewidzianych w rozporządzeniu nr 509/2006 do 4 stycznia 2023 r. Po tym czasie nie podlegają unijnej ochronie jako GTS, chyba że państwo członkowskie na wniosek grupy producentów do 4 stycznia 2016 r. przedstawiło Komisji nazwy gwarantowanych tradycyjnych specjalności, zarejestrowanych zgodnie z rozporządzeniem nr 509/2006, bez zastrzeżenia nazw, które uważa za zgodne z rozporządzeniem nr 1151/2012<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> F. Gencarelli, *Sistemi di controllo e sistemi di qualità*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 1, s. 36.

<sup>53</sup> M. Korzycka, *Żywność regionalna...*, s. 402.

<sup>54</sup> Motyw 34 preambuły rozporządzenia nr 1151/2012.

<sup>55</sup> Motyw 35 preambuły rozporządzenia nr 1151/2012.

<sup>56</sup> F. Capelli, *Il Regolamento (UE) n. 1151/2012...*, s. 56.

<sup>57</sup> Zgodnie z art. 26 ust. 1 rozporządzenia nr 1151/2012 „Jeżeli wniosek dotyczy nazwy, która jest również wykorzystywana w odniesieniu do porównywalnych produktów lub produktów mających tę samą lub podobną nazwę, nazwa ta może zostać uzupełniona terminem identyfikującym jej tradycyjny lub specyficzny charakter”.



W ten sposób zostały wyeliminowane nazwy, które nie miały wystarczających cech odróżniających, a tym samym znacznej użyteczności praktycznej.

W świetle obecnej regulacji do rejestru GTS wpisywane są wyłącznie nazwy zarejestrowane z zastrzeżeniem. Wykorzystanie nazwy możliwe jest jedynie przez taki podmiot, który wprowadza na rynek produkt zgodny z odpowiednią specyfikacją. Ochrona zarejestrowanych nazw „przed wszelkiego rodzaju niewłaściwym stosowaniem, imitacją lub przywołaniem oraz przed wszelkimi innymi praktykami, które mogłyby wprowadzić w błąd konsumentów” zdecydowanie uniemożliwia obrót produktami o tej samej nazwie, ale niezgodnych ze specyfikacją. Wprowadzenie rejestracji GTS wraz z zastrzeżeniem jej nazwy sprzyja zapewnieniu rzetelnej informacji o produktach<sup>58</sup>.

Prawodawca ustanowił symbol unijny GTS<sup>59</sup>, który według art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1151/2012 służy do reklamowania systemu gwarantowanych tradycyjnych specjalności. Widoczne jest odwołanie do funkcji reklamowej oznaczenia, polegającej na tym, że ma on wywołać w konsumentach pozytywne skojarzenia zachęcające do zakupu<sup>60</sup>.

Oznaczenie „gwarantowana tradycyjna specjalność”, skrót „GTS” oraz powiązany z nim symbol mogą być stosowane tylko w związku z produktami wytworzonymi zgodnie z przepisami systemu jakości, do którego się one odnoszą<sup>61</sup>. Symbolom, oznaczeniom lub odpowiednim skrótom umieszczanym na etykiecie produktu musi towarzyszyć zarejestrowana nazwa<sup>62</sup>. Ponadto symbol musi być obowiązkowo umieszczany na etykietach i w materiałach reklamowych produktów pochodzących z Unii, które wprowadza się na rynek jako gwarantowane tradycyjne specjalności zarejestrowane zgodnie z rozporządzeniem nr 1151/2012. Obowiązek ten nie dotyczy GTS produkowanych poza terytorium Unii, dla których umieszczenie symbolu na etykiecie jest fakultatywne. Dzięki ochronie prawnej symbolu i oznaczenia umieszczenie ich na etykiecie zabezpiecza przed nieuprawnionym posługi-

<sup>58</sup> K. Leśkiewicz, *Systemy jakości...*, s. 126.

<sup>59</sup> Symbole unijne ustanowione są w art. 2 rozporządzenia delegowanego nr 664/2014 (Dz. Urz. L 17, 19.6.2014), a w załączniku do tego rozporządzenia znajduje się ich graficzne przedstawienie. Reprodukacja symbolów powinna być dokonywana zgodnie z załącznikiem X do rozporządzenia nr 668/2014.

<sup>60</sup> O funkcji reklamowej w odniesieniu do oznaczeń geograficznych: M. Korzycka, *Żywność regionalna...*, s. 386; E. Całka, E. Nowińska, R. Skubisz, *Geograficzne oznaczenia...*, nb 11–16.

<sup>61</sup> Art. 44 rozporządzenia nr 1151/2012.

<sup>62</sup> Zgodnie z art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 668/2014.



waniem się nazwą produktu i jego podrabianiem<sup>63</sup>. Z kolei dla kupującego jest informacją i gwarancją, że nabywa wyrób wysokiej jakości<sup>64</sup>, spełniający określone prawem wymogi.

Ochrona GTS, tak jak w przypadku ChNP i ChOG, ma charakter bezterminowy, pod warunkiem że produkty objęte GTS są wytwarzane zgodnie ze specyfikacją i wprowadzane do obrotu. Zgodnie z art. 54 rozporządzenia nr 1151/2012 podstawą do cofnięcia stosownej rejestracji jest okoliczność, że produkt przestał być zgodny ze specyfikacją lub od co najmniej 7 lat żaden produkt w ramach danej gwarantowanej tradycyjnej specjalności nie był wprowadzony do obrotu.

Rozporządzenie przewiduje również sytuacje, w których nie dojdzie do rejestracji GTS z powodu wniesienia uzasadnionego sprzeciwu, świadczącego o tym, że proponowana rejestracja jest niezgodna z warunkami rozporządzenia lub że stosowanie nazwy na terytorium Unii jest zgodne z prawem, szeroko znane i jest gospodarczo znaczące w przypadku podobnych produktów rolnych lub środków spożywczych<sup>65</sup>. Należy jednak dodać, że zgłoszenie nazwy homonimicznej, tj. takiej, która jest również używana w innym państwie członkowskim lub w państwie trzecim, nie wyklucza jej rejestracji mimo zgłoszenia sprzeciwu. Zgodnie z art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1151/2012, aby rozróżnić porównywalne produkty lub produkty mające tę samą lub podobną nazwę, w decyzji o rejestracji można przewidzieć, że nazwie gwarantowanej tradycyjnej specjalności towarzyszy oświadczenie „wytworzono zgodnie z tradycją”, bezpośrednio po którym umieszczona jest nazwa kraju lub regionu.

W przeciwieństwie do ChNP i ChOG ustawodawca nie uregulował w sposób szczegółowy relacji systemu GTS do znaków towarowych, w kontekście przyznania mu dominującej ochrony, co obniża jego wartość<sup>66</sup>, a nawet sytuuje go w „pozycji podrzędnej”<sup>67</sup>. Artykuł 43 rozporządzenia nr 1151/2012 ogólnie zastrzega, że system GTS nie może naruszać przepisów unijnych ani przepisów państw członkowskich regulujących kwestie własności intelektualnej, zwłaszcza przepisów dotyczących nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych i znaków towarowych oraz praw przyznanych na mocy tych przepisów<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> M. Korzycka, *Żywność regionalna...*, s. 403.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Podstawy sprzeciwu określone są w art. 21 rozporządzenia nr 1151/2012.

<sup>66</sup> I. Trapè, *Specialità tradizionali garantite...*, s. 452.

<sup>67</sup> L. Costato, *DOP, IGP, STG nei regolamenti del 2006, adottati anche in relazione ai negoziati WTO*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, nr 1, s. 352.

<sup>68</sup> Art. 43 rozporządzenia nr 1151/2012.

#### **4. Gwarantowane tradycyjne specjalności w projekcie nowego rozporządzenia w sprawie systemów jakości**

Projekt rozporządzenia w sprawie oznaczeń geograficznych Unii Europejskiej w odniesieniu do wina, napojów spirytusowych i produktów rolnych oraz systemów jakości produktów rolnych został poprzedzony oceną polityki Unii w zakresie oznaczeń geograficznych i gwarantowanych tradycyjnych specjalności chronionych w Unii. Ocena była ukierunkowana na określenie stopnia, w jakim osiągnięto cele polityki w zakresie oznaczeń geograficznych i gwarantowanych tradycyjnych specjalności. W ramach oceny zbadano skuteczność, efektywność, adekwatność, spójność i wartość dodaną ram dotyczących oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności na szczeblu unijnym<sup>69</sup>.

Ewaluacja wykazała, że ograniczona liczba produktów zarejestrowanych jako gwarantowane tradycyjne specjalności, niestanowiących prawa własności intelektualnej, świadczy o braku zainteresowania tym systemem i o trudnościach z ochroną tradycyjnych metod produkcji w całej Unii. Pozwolenie na swobodną produkcję GTS poza krajem ich pochodzenia sprawia, że producenci nie należą do systemu, ponieważ nie dostrzegają korzyści płynących z wysiłku rejestracji.

Eksperti podkreślili, że procedurę rejestracji przewidzianą w przypadku GTS uznaje się za złożoną i problematyczną, dlatego można by rozważyć doprecyzowanie kryteriów. W ramach procesu oceny skutków zbadano warianty strategiczne związane z przeglądem GTS. Pierwszy wariant polegałby na zastąpieniu systemu GTS oficjalnym uznaniem tradycyjnych produktów rolnych i środków spożywczych przez organy państw członkowskich przy ograniczonym wykazie kryteriów do ustanowienia na szczeblu unijnym, podczas gdy państwa członkowskie przekazywałyby nazwy produktów tradycyjnych Komisji w celu ich publikacji. Drugim wariantem byłoby odstępienie od systemu GTS. Tradycyjne nazwy produktów spożywczych, które mogą spełnić kryteria ChNP lub ChOG, mogłyby zostać zarejestrowane jako takie, podczas gdy inne tradycyjne nazwy mogłyby zostać zarejestrowane jako znaki towarowe<sup>70</sup>.

Projekt rozporządzenia zakłada pozostawienie systemu GTS przy wprowadzeniu uproszczonych pojęć w celu zwiększenia ich zrozumienia wśród producentów i konsumentów, w szczególności nie wymaga się już, aby

<sup>69</sup> Projekt rozporządzenia..., s. 6.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 13.

produkty miały „specyficzny charakter”. Przeprowadzona ocena wykazała niedociągnięcia w kontroli na niektórych etapach łańcucha żywności, dlatego projekt rozporządzenia ma przyczynić się do ograniczenia nowych form naruszeń w Internecie, poprawy skuteczności egzekwowania przepisów i kontroli gwarantujących autentyczność produktów<sup>71</sup>.

## Podsumowanie

Gwarantowane tradycyjne specjalności, w przeciwieństwie do ChNP i ChOG, nie są oznaczeniami geograficznymi. Nie mają funkcji odróżniającej pod względem pochodzenia geograficznego produktu, tj. odróżniania towarów wyprodukowanych w konkretnym miejscu geograficznym od pozostałych towarów tego samego rodzaju pochodzących z innych obszarów geograficznych<sup>72</sup>. Nie spełniają funkcji gwarancyjnej zapewnienia (gwarancji), że towary posiadają szczególne cechy jakościowe lub renomę wynikającą ze specyfiki środowiska geograficznego obszaru produkcji. GTS jest systemem etykietowania, gwarantowanym przez UE, poświadczającym, że produkt opisany zarejestrowaną i zastrzeżoną nazwą jest wytwarzany w tradycyjny sposób i przy użyciu tradycyjnych składników, zgodnie ze specyfikacją sformułowaną przez społeczność producentów w poszanowaniu swojej tradycji<sup>73</sup>.

System GTS nie przyznaje wyłącznego prawa do używania nazwy produktu przez producentów z miejsca, w którym powstał i rozpowszechnił się tradycyjny przepis kulinarny i którego reputacja jest nadal kojarzona przez konsumentów. Produkt może być legalnie wytwarzany i wprowadzany do obrotu w dowolnym miejscu UE z wykorzystaniem oznaczenia GTS i odpowiedniego symbolu, pod warunkiem że jest zgodny ze specyfikacją<sup>74</sup>. Brak prawa do wyłącznego stosowania nazwy przez producentów z obszaru, z którego tradycyjny produkt się wywodzi, pozbawia producentów przewagi konkurencyjnej, która powinna wynikać z rejestracji nazwy i jest głównym powodem ich znikomego zainteresowania rejestracją nazwy jako GTS<sup>75</sup>.

Instrument ten nie zapewnia więc producentom produktów tradycyjnych przewagi konkurencyjnej i tym samym nie spełnia swojego celu w zakre-

<sup>71</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>72</sup> Szerzej na temat funkcji oznaczeń geograficznych: E. Całka, E. Nowińska, R. Skubisz, *Geograficzne oznaczenia...*, nb 11–16.

<sup>73</sup> A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare...*, s. 165.

<sup>74</sup> G. Strambi, *I prodotti tradizionali...*, s. 14.

<sup>75</sup> Ibidem, s. 15.

sie wspierania producentów we wprowadzaniu ich produktów na rynek. Również ocena sformułowana przez służby Komisji wskazuje, że głównym ograniczeniem systemu GTS jest brak zastosowania środków ochrony prawa własności intelektualnej dostępnych dla systemu ChNP i ChOG przy jednoczesnym podporządkowaniu obu systemów niemal identycznej, złożonej procedurze rejestracji<sup>76</sup>. Ochrona nazwy bez powiązania jej z terytorium geograficznym wydaje się zapewniać producentom ograniczoną wartość dodaną<sup>77</sup>.

Jeśli zaś chodzi o ochronę tradycyjnych metod produkcji i receptur, to z powodu niewielkiego zainteresowania producentów rejestracją nazw cel ten nie jest dostatecznie realizowany przez system GTS. Ocena systemów jakości potwierdza, że ograniczona liczba zarejestrowanych produktów wskazuje na niewielką atrakcyjność systemu GTS, a tym samym trudności w ochronie tradycyjnych metod produkcji w całej UE<sup>78</sup>.

Zastrzeżenie stosowania zarejestrowanej nazwy w całej UE, wprowadzone rozporządzeniem nr 1151/2012, umożliwiło jej ochronę przed niewłaściwym wykorzystaniem lub praktykami, które mogłyby wprowadzać w błąd konsumentów. Skutecznej ochronie służy nałożony na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia urzędowej kontroli zgodności ze specyfikacją przed i po wprowadzeniu produktu do obrotu, jak również monitorowanie używania nazwy pod kątem zgodności z prawem w odniesieniu do produktów będących na rynku.

Można zatem powiedzieć, że system GTS jest wiarygodny i spełnia swój cel w ramach dostarczania konsumentom rzetelnych informacji na temat wartości dodanej tradycyjnego produktu, choć pojęcie GTS nie jest do końca jasne dla konsumentów i producentów, jak wykazała unijna ocena. Natomiast ramy prawne dotyczące GTS (i oznaczeń geograficznych) zapewniają spójny poziom ochrony na poziomie UE i uczciwą konkurencję rolnikom i producentom w łańcuchu wartości oznaczeń geograficznych i GTS<sup>79</sup>. Główną wadą systemu GTS jest jego ograniczona atrakcyjność dla producentów<sup>80</sup>, a potrzeba jej poprawy została uwzględniona w projekcie nowego rozporządzenia w niewielkim zakresie (głównie przez usunięcie niejasnego kryterium „specyficznego charakteru” produktu).

---

<sup>76</sup> *Evaluation of Geographical Indications...*, s. 39.

<sup>77</sup> Ibidem, s. 46.

<sup>78</sup> Ibidem, s. 66.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 61.

<sup>80</sup> Ibidem, s. 63.

## BIBLIOGRAFIA

- Borghi P. (2015), *Sovrapposizioni fra ordinamenti e "fantasia" del legislatore in tema di segni di qualità dei prodotti alimentari: entropia e storytelling*, „Rivista di Diritto Alimentare” nr 4.
- Brańczyk I. (2011), *Ochrona oznaczeń geograficznych*, „Studia Prawa Prywatnego”, nr 2.
- Budzinowski R. (2007), *Il mercato agricolo di qualità*, w: M. D’Addezio, A. Germanò (red.), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell’Unione Europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali. Atti del Convegno. Udine, 24–25 novembre 2006*, Milano.
- Całka E., Nowińska E., Skubisz R. (2017), *Geograficzne oznaczenia pochodzenia*, w: R. Skubisz (red.), *Prawo własności przemysłowej. System Prawa Prywatnego*, t. 14C, Warszawa.
- Canfora I. (2011), *Le „specialità tradizionali garantite”*, w: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (red.), *Trattato di diritto agrario*, Milano.
- Capelli F. (2014), *Il Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci ed ombre*, „Rivista di Diritto Alimentare” nr 1.
- Costato L. (2006), *DOP, IGP e STG nei regolamenti del 2006, adottati anche in relazione ai negoziati WTO*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 1.
- Costato L., Russo L. (2015), *Corso di diritto agrario italiano e dell’Unione Europea*, Milano.
- Gencarelli F. (2009), *Sistemi di controllo e sistemi di qualità*, „Rivista di Diritto Alimentare” nr 1.
- Germanò A. (2010), *Manuale di diritto agrario*, Torino.
- Germanò A., Ragonieri M.P., Rook Basile E. (2019), *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell’informazione alimentare*, Torino.
- Kapała A. (2017), *Prawne determinanty polityki jakości produktów rolnych i środków spożywczych*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 1.
- Korzycka M. (2017), *Żywność regionalna i tradycyjna*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Leśkiewicz K. (2013), *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Masini S. (2006), *Sulle funzioni delle specialità tradizionali garantite: una nomenclatura tra tradizione e delocalizzazione*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” nr 9.
- Rook Basile E. (2003), *Attestazioni di specificità e prodotti tipici*, w: L. Costato (red.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova.
- Strambi G. (2010), *I prodotti tradizionali e la politica di qualità dell’Unione europea*, „Rivista di Diritto Alimentare” nr 1.
- Trapè I. (2021), *Specialità tradizionali garantite (STG)*, w: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (red.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione Europea*, Milano.

JAKUB ALI FARHAN

Uniwersytet w Białymstoku, Polska  
e-mail: j.farhan@uwb.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-3360-1553

MACIEJ PERKOWSKI

Uniwersytet w Białymstoku, Polska  
e-mail: m.perkowski@uwb.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-3909-3967

## Pojęcia zdrowej żywności i zdrowego odżywiania w polityce i prawie Unii Europejskiej\*

Concepts of healthy food and healthy eating  
in European Union policy and law

Le nozioni di cibo sano e alimentazione sana  
nella politica e nel diritto dell'Unione europea

The aim of this study was to determine how the concepts of healthy food and healthy eating are used in EU policy documents and whether there emerges a coherent understanding of these concepts from them. In pursuing this aim, the authors attempted to define both concepts, by referring to policy document and relevant EU legislation. Among other things, they concluded that under EU law, the use of the title concepts should in practice be regarded as health claims. The absence of nutrient profiles results in an inconsistency between what food companies may refer to as healthy food or healthy eating under EU law and the common understanding of these terms derived from EU policy documents.

**Keywords:** healthy food, healthy eating, European Union food law, nutrition and health claims

L'articolo si propone di determinare come le nozioni di cibo sano e alimentazione sana vengano utilizzate nei documenti di carattere politico dell'UE e se il modo in cui esse sono intese nel diritto dell'UE e nei documenti richiamati sia coerente. Per raggiungere l'obiettivo gli autori hanno intrapreso un tentativo di definire le due nozioni facendo riferimento a documenti di carattere politico e al diritto dell'UE. Nella parte conclusiva, hanno constatato, tra l'altro, che in conformità al diritto dell'UE il ricorso alle nozioni in questione dovrebbe essere trattato in termini di indicazioni sulla salute. Una mancante definizione di profili nutrizionali fa sì che ciò che, ai sensi del diritto dell'UE, le aziende alimentari possono defi-

---

\* Praca została sfinansowana ze środków projektu badawczego nr 2021/41/N/HS5/01316 z Narodowego Centrum Nauki.

nire come cibo sano oppure alimentazione sana non sia coerente né con il modo comune di intendere queste nozioni né con quello presente nei dokumenty analizzati.

**Parole chiave:** cibo sano, alimentazione sana, diritto alimentare dell'Unione europea, indicazioni nutrizionali e sulla salute

---

## Wprowadzenie

Tytułowe pojęcia nie zostały zdefiniowane w prawie Unii Europejskiej. „Zdrowa żywność” nie jest nawet pojęciem prawnym, a „zdrowe odżywianie” pojawia się w prawie UE tylko raz<sup>1</sup>. Nie oznacza to jednak, że z funkcjonowaniem tych pojęć nie mają istotnego związku niektóre normy prawa UE. Pjęcia te są coraz częściej stosowane w dokumentach politycznych. Państwa korzystają z prawa do zachęcania ludzi do dokonywania wyborów prozdrowotnych, przy okazji zniechęcając ich do wyborów, które mogą szkodzić zdrowiu<sup>2</sup>. W literaturze odnotowuje się, że rosnąca rola przemysłu spożywczego (a w konsekwencji podaż żywności wysokoprzetworzonej) prowadzi do wielu zaburzeń zdrowotnych i konieczne jest promowanie zdrowego sposobu odżywiania<sup>3</sup>.

Na gruncie ustawodawstwa polskiego jako przykłady zachęcania do zdrowego odżywiania (nie oceniając skuteczności i zasadności tych przykładów, a kierując się jedynie *ratio legis*) można wskazać tzw. opłatę cukrową<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Państwa członkowskie UE, tworząc swoje plany strategiczne Wspólnej Polityki Rolnej, jako rodzaj interwencji w określonych sektorach rolnych mogły wskazać działalność ukierunkowaną na zwiększenie wiedzy konsumentów o unijnych systemach jakości i znaczeniu zdrowego odżywiania się. Nie jest to zatem pojęcie w żaden sposób istotne dla prawa UE. Zob. art. 47 ust. 1 lit. f rozporządzenia 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 uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. UE L 435, s. 1 ze zm.).

<sup>2</sup> Zob. obszerną literaturę o *nudgingu*, m.in. C.R. Sunstein, *Nudging: A Very Short Guide*, „Journal of Consumer Policy” 2014, t. 37, nr 4.

<sup>3</sup> R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 19.

<sup>4</sup> Art. 12a ustawy z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1608).



zakaz reklamy i promocji napojów alkoholowych, z wyjątkiem piwa<sup>5</sup>, czy ograniczenie grup środków spożywczych, które mogą być sprzedawane w jednostkach systemu oświaty<sup>6</sup>. Zainteresowanie zdrowym odżywianiem wykazuje również UE. Jak wskazała Komisja Europejska w strategii „od pola do stołu” (ang. *farm to fork*), „ogólnie rzecz biorąc, europejskie diety nie są zgodne z krajowymi zaleceniami żywieniowymi”, a „środowisko żywnościowe [...] nie gwarantuje tego, by zdrowy wariant był zawsze najłatwiejszym wariantem”<sup>7</sup>. Pojęcia zdrowej żywności i zdrowego odżywiania są wykorzystywane również w strategii Europejski Zielony Ład<sup>8</sup>.

Rozważania o tytułowych pojęciach wpisują się w badania doktryny prawa żywnościowego w obszarze regulacji prawnych wpływających na ryzyko dla zdrowia związane ze sposobem odżywiania. Na przykład Alberto Alemanno i Amandine Garde poddali analizie m.in. kwestie regulacji ryzyka spożycia alkoholu i niezdrowych diet<sup>9</sup>. Amandine Garde dokonała oceny możliwości i ograniczeń wykorzystania regulacji prawnych w celu zapobiegania otyłości, argumentując za silną interwencją UE przez regulację, a nie samoregulację<sup>10</sup>. W związku z rozwojem prawa żywnościowego w tym obszarze Wieke Huizing Edinger posłużyła się nawet terminem „EU food health law” (prawo UE dotyczące zdrowia w dziedzinie żywności)<sup>11</sup>.

Brakuje jednak badań dotyczących samych pojęć zdrowej żywności i zdrowego odżywiania. Warto zastanowić się nad ich treścią z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, określenie znaczenia tych pojęć na poziomie unijnym mogłoby ułatwić tworzenie prawa uwzględniającego wpływ spożywanej żywności na zdrowie. Po drugie, można zauważyć rosnącą

<sup>5</sup> Art. 13<sup>1</sup> ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 165 ze zm.).

<sup>6</sup> Art. 52c ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2132 ze zm.).

<sup>7</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, CELEX 52020DC0381 (dalej: strategia „od pola do stołu”), s. 4.

<sup>8</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski Zielony Ład, 2019, CELEX 52019DC0640 (dalej: Europejski Zielony Ład).

<sup>9</sup> A. Alemanno, A. Garde, *Regulating Lifestyle Risks: The EU, Alcohol, Tobacco and Unhealthy Diets*, Cambridge 2014.

<sup>10</sup> A. Garde, *The Regulation of Food Advertising and Obesity Prevention in Europe: What Role for the European Union?* EUI Law Working Paper 2006, nr 16.

<sup>11</sup> W.H. Edinger, *EU food health law: Regulating the grey area between risk and safety*, Copenhagen 2015.



powszechność dobrowolnych oświadczeń w postaci systemów znakowania żywności, takich jak system Nutriscore. Zważywszy, że w ostatnich latach toczyła się dyskusja o nadaniu temu systemowi na poziomie prawa UE charakteru obligatoryjnego, analiza tytułowych pojęć może stanowić wartościowy wkład do tej dyskusji<sup>12</sup>.

Celem artykułu jest ustalenie, jak pojęcia zdrowej żywności i zdrowego odżywiania wykorzystywane są w dokumentach politycznych UE oraz czy z prawa i dokumentów politycznych UE wyłania się spójny sposób rozumienia tych pojęć. Do realizacji tego celu konieczne było zdefiniowanie zdrowej żywności i zdrowego odżywiania na podstawie definicji słownikowych i legalnych wyrazów składających się na te pojęcia, a także dokonanie przeglądu dokumentów politycznych UE w zakresie, w którym odnoszą się do przedmiotowych pojęć. Ponadto przedstawiono i przeanalizowano przepisy prawa UE dotyczące tego, co można określać jako zdrową żywność lub zdrowe odżywianie.

## 1. Próba definicji zdrowej żywności i zdrowego odżywiania

Żywność jest pojęciem zdefiniowanym przez unijnego prawodawcę w art. 2 rozporządzenia nr 178/2002<sup>13</sup>. Zgodnie z tą definicją żywnością są jakiekolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać. Według *Słownika języka polskiego PWN* odżywianie należy rozumieć jako dostarczanie organizmowi lub jakiejś jego części substancji niezbędnych do wzrostu, rozwoju i dobrego funkcjonowania<sup>14</sup>. Warto nadmienić, że „dieta” wydaje się najczęściej wykorzystywanym synonimem odżywiania lub „systemem odżywiania się”, zakładającym pewną powtarzalność i uporządkowanie sposobu odżywiania<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> International Agency for Research on Cancer (IARC), *Nutri-Score: Harmonized and Mandatory Front-Of-Pack Nutrition Label Urgently Needed at the European Union Level and beyond*, komunikat prasowy nr 301, Lyon 2021.

<sup>13</sup> Rozporządzenie (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 031, s. 1 ze zm.).

<sup>14</sup> *Odżywiać*, w: *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/odzywiac.html> [dostęp: 11.04.2023].

<sup>15</sup> *Dieta*, w: *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/dieta.html> [dostęp: 11.04.2023].

Związek żywności i odżywiania jest już *prima facie* oczywisty – każda żywność spożywana przez ludzi składa się na ich odżywianie. Zestawiony z powyższymi wyrazami przymiotnik „zdrowy” należy rozumieć jako „korzystnie wpływający na zdrowie”<sup>16</sup>. Warto tu podkreślić, że pojęcie zdrowej żywności nie implikuje istnienia „chorej żywności”, a co najwyżej „niezdrowej żywności”, rozumianej jako żywność niekorzystna dla zdrowia. Zdrową żywnością są zatem produkty przeznaczone do jedzenia, które korzystnie wpływają na zdrowie. Z kolei zdrowe odżywianie to dostarczanie organizmowi żywności, które nie tylko pozwala na przeżycie człowieka, ale także korzystnie wpływa na jego zdrowie. Z uwagi na ścisły związek tych pojęć oraz na to, że te pojęcia najczęściej występują w dokumentach politycznych UE razem lub w zbliżonym kontekście, uzasadnione jest analizowanie ich łącznie.

Przedmiotem artykułu nie jest pojęcie żywności niebezpiecznej, czyli takiej, która w rozumieniu art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002 jest szkodliwa dla zdrowia lub nie nadaje się do spożycia przez ludzi<sup>17</sup>. Tego typu produkty nie mogą być wprowadzane na rynek, w związku z czym nie mogą zgodnie z prawem być określane ani funkcjonować na rynku, odwołując się do pojęć zdrowej żywności lub zdrowego odżywiania. Warunkiem *sine qua non* ewentualnych rozważań nad konkretnym środkiem spożywczym w kategoriach zdrowej żywności jest więc spełnianie przez ten środek spożywczy norm i standardów unijnych dotyczących takich kwestii, jak: pozostałości środków ochrony roślin lub leków weterynaryjnych, najwyższych dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń, składu w zakresie niezawierania substancji niedopuszczonych do stosowania w żywności i stosowania wyłącznie dopuszczalnych substancji w dozwolonych warunkach i ilościach etc.

## 2. Zdrowa żywność i zdrowe odżywianie w dokumentach Unii Europejskiej

Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z 7 lipca 1986 r. w sprawie programu działań Wspólnot

<sup>16</sup> Zdrowy, w: *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zdrowy.html> [dostęp: 11.04.2023].

<sup>17</sup> Szerzej o systemie bezpieczeństwa żywności: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 253–264; o rozróżnieniu między żywnością niebezpieczną a pozostałą żywnością: W. Edinger, *Food Health Law: A Legal Perspective on EU Competence to Regulate the „Healthiness” of Food*, „European Food and Feed Law Review” 2014, t. 9, nr 1, s. 11–19.

Europejskich przeciwko rakowi stanowi jeden z pierwszych dokumentów, w których na poziomie wspólnotowym zwraca się uwagę na związane z odżywianiem problemy zdrowia publicznego<sup>18</sup>. W ramach zainicjowanej wówczas kampanii „Europe against cancer” prowadzono kampanię informacyjną dotyczącą poprawy odżywiania (*improvement in nutrition*)<sup>19</sup>. Warto podkreślić, że miało to miejsce jeszcze przed traktatem z Maastricht z 1992 r., który formalnie włączył zdrowie publiczne do kompetencji UE<sup>20</sup>. W związku z podjętymi wtedy działaniami powstał zainicjowany i współfinansowany przez Komisję Europejską *Europejski kodeks walki z rakiem* (*European Code Against Cancer*). Zgodnie z najnowszą wersją tego kodeksu wytyczne dla utrzymania zdrowej diety są następujące: jedz dużo produktów pełnoziarnistych, roślin strączkowych, warzyw i owoców; ogranicz spożycie wysokokalorycznych produktów spożywczych (o wysokiej zawartości cukru lub tłuszczu) i unikaj napojów słodzonych; unikaj przetworzonego mięsa; ogranicz spożycie mięsa czerwonego i żywności z dużą ilością soli<sup>21</sup>.

Zwiększona aktywność UE w obszarze zdrowego stylu życia i zdrowego odżywiania jest dostrzegalna jednak dopiero od 2000 r., czyli od rezolucji Rady z 14 grudnia 2000 r. w sprawie zdrowia i odżywiania. W dokumencie tym Rada UE wyraziła zaniepokojenie konsekwencjami wzrostu liczby przypadków otyłości i nadwagi w Unii Europejskiej, zwłaszcza wśród dzieci i nastolatków<sup>22</sup>. Odnotowała również, że działania mające na celu poprawę dostępu do zdrowej żywności oraz informacji na temat zdrowej diety są ważnymi składnikami polityki żywieniowej (*nutrition policy*). Rezolucja ta dała również sygnał Komisji Europejskiej, żeby uwzględniała zdrowie żywieniowe (*nutritional health*) przy projektowaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk wspólnotowych oraz opracowała narzędzia oceny wpływu innych

---

<sup>18</sup> Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 7 July 1986, on a programme of action of the European Communities against cancer (Dz.Urz. UE C 184, s. 19).

<sup>19</sup> Decision of the Council and of representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 21 June 1988 adopting a 1988 to 1989 plan of action for an information and public awareness campaign in the context of the ‘Europe against cancer’ programme (Dz.Urz. UE L 160, s. 52).

<sup>20</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 191, s. 1).

<sup>21</sup> Międzynarodowa Agencja Badań nad Rakiem, *European Code Against Cancer – 12 ways to reduce your cancer risk*, <https://cancer-code-europe.iarc.fr/index.php/pl/> [dostęp: 11.04.2023].

<sup>22</sup> Pkt 5 Council Resolution of 14 December 2000 on health and nutrition (Dz.Urz. UE C 20, s. 1).

polityk wspólnotowych na zdrowie żywieniowe<sup>23</sup>. Od tego czasu Rada UE przedstawiła wiele konkluzji dotyczących zdrowego odżywiania w ogólności<sup>24</sup>, a także dotyczących szczegółowych zagadnień związanych ze zdrowym odżywianiem, takich jak zmniejszenie spożycia soli<sup>25</sup> czy zwalczanie szkodliwego używania alkoholu<sup>26</sup>.

Najważniejszym dokumentem politycznym Komisji Europejskiej w sprawie zdrowej żywności i zdrowego odżywiania jest „Biała księga – strategia dla Europy w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem, nadwagą i otyłością”<sup>27</sup>. Głównym celem tego dokumentu było „określenie zintegrowanego podejścia Unii Europejskiej mającego na celu przyczynienie się do zmniejszenia występowania chorób wynikających z nieprawidłowego odżywiania, nadwagi i otyłości”<sup>28</sup>. W sekcji dotyczącej „udostępniania zdrowych produktów spożywczych” znalazła się zapowiedź utworzenia schematu dostarczania owoców i warzyw w szkołach<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Ibidem, pkt 18.

<sup>24</sup> Konkluzje Rady z 3 czerwca 2005 r. w sprawie otyłości, żywienia i aktywności fizycznej, dok. 9181/05 SAN 67; konkluzje z 5 czerwca 2006 r. na temat promowania zdrowego trybu życia i zapobiegania cukrzycy typu 2 (Dz.Urz. C 147 z 23.06.2006 r., s. 1); konkluzje Rady z 30 listopada 2006 r. w sprawie kwestii zdrowotnych we wszystkich dziedzinach polityki, dok. 16167/06 SAN 261; konkluzje Rady z 6 grudnia 2007 r. dotyczące realizacji strategii UE w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem, nadwagą i otyłością, dok. 15612/07 SAN 227 DENLEG 118; konkluzje Rady z 8 czerwca 2010 r. w sprawie równości i zdrowia we wszystkich obszarach polityki: Solidarność w zdrowiu, dok. 9947/10 SAN 120 SOC 355; konkluzje Rady z 20 czerwca 2014 r. w sprawie odżywiania i aktywności fizycznej (Dz.Urz. C 213 z 8.07.2014 r., s. 1); konkluzje Rady z 17 czerwca 2016 r. w sprawie ulepszania produktów spożywczych (Dz.Urz. C 269 z 23.07.2016 r., s. 21); konkluzje Rady w sprawie przyczynienia się do powstrzymania wzrostu nadwagi i otyłości u dzieci (Dz.Urz. C 205 z 29.06.2017 r., s. 46).

<sup>25</sup> Konkluzje Rady z 8 czerwca 2010 r. w sprawie działań na rzecz zmniejszenia spożycia soli w celu poprawy stanu zdrowia ludności – Przyjęcie konkluzji (Dz.Urz. C 305 z 11.11.2010 r., s. 3).

<sup>26</sup> Konkluzje Rady – Transgraniczne aspekty polityki alkoholowej – zwalczanie szkodliwego używania alkoholu (Dz.Urz. UE C 441 z 22.12.2017 r., s. 3).

<sup>27</sup> Biała księga – strategia dla Europy w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem, nadwagą i otyłością, 2007, CELEX 52007DC0279.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>29</sup> Program „Owoce w szkole” został wprowadzony w 2009 r. na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 13/2009 z 18 grudnia 2008 r. zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz (WE) nr 1234/2007 ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) w celu ustanowienia programu „Owoce w szkole” (Dz.Urz. UE L 5, s. 1; dalej: rozporządzenie nr 13/2009).

Pozwala to uznać, że jako zdrowe produkty spożywcze można byłoby rozumieć owoce i warzywa. Nie ma natomiast definicji tego, czym mogłyby być niezdrowe produkty spożywcze. Z dokumentu wynika jednak, że sklasyfikowania żywności jako niezdrowej powinno dokonywać się przez pryzmat składników odżywczych środka spożywczego, np. w odniesieniu do zawartości tłuszczów, tłuszczów nasyconych i trans, soli oraz cukru<sup>30</sup>. Znajduje to potwierdzenie w rozporządzeniu Rady (WE) nr 13/2009 z 18 grudnia 2008 r. zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 1290/2005<sup>31</sup> w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz (WE) nr 1234/2007<sup>32</sup> ustanawiającym wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) w celu ustanowienia programu „Owoce w szkole”<sup>33</sup>. W motywie 9 tego rozporządzenia wskazano, że program nie powinien obejmować produktów niezdrowych, np. produktów o dużej zawartości tłuszczu lub z dużym dodatkiem cukru. Komisja Europejska została ponadto zapytana przez Hansa-Petera Martina, czy ma swoją definicję niezdrowej żywności. W odpowiedzi stwierdzono, że nie istnieje oficjalna definicja europejska niezdrowej żywności, choć Komisja Europejska uznaje negatywne konsekwencje zdrowotne nadmiernego spożywania niektórych składników odżywczych<sup>34</sup>.

Kolejnym istotnym w badanym kontekście dokumentem jest rezolucja Parlamentu Europejskiego „Promowanie zdrowego żywienia i aktywności fizycznej: europejski wymiar zapobiegania nadwadze, otyłości i chorobom przewlekłym”<sup>35</sup>. Nie wskazano w niej, czym jest zdrowa żywność, ale odniesiono się do zdrowej diety. Za „zdrową dietę należy uznać dietę o pewnych właściwościach ilościowych i jakościowych, takich jak zawartość energii

<sup>30</sup> Ibidem, s. 8 i 12.

<sup>31</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. UE L 209, s. 1).

<sup>32</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.Urz. UE L 299, s. 1).

<sup>33</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 13/2009 z 18 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) w celu ustanowienia programu „Owoce w szkole” (Dz.Urz. UE L 5, s. 1).

<sup>34</sup> Pytania pisemne skierowane przez posłów do Parlamentu Europejskiego i odpowiedzi na te pytania udzielone przez instytucję Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 241 E / 164).

<sup>35</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku „Promowanie zdrowego żywienia i aktywności fizycznej: europejski wymiar zapobiegania nadwadze, otyłości i chorobom przewlekłym” (Dz.Urz. UE C 250 E, s. 93).

zgodnie z indywidualnymi potrzebami i zawsze zgodnie z zasadami dietyki<sup>36</sup>. Warto zwrócić uwagę, że w tej rezolucji Parlament Europejski wzywał „do większej spójności pomiędzy WPR a politykami dotyczącymi zdrowia wdrażanymi przez Unię Europejską oraz do przeprowadzania szczegółowej kontroli subsydiów europejskich otrzymywanych przez niektóre sektory przemysłu, które w żadnym wypadku nie powinny posłużyć do sfinansowania kampanii promocyjnej, w której w pozytywnym świetle przedstawiano by produkty wysokokaloryczne<sup>37</sup>. Z uwagi na to, że wśród chorób niezakaźnych szczególnie powszechna staje się otyłość (wraz z prowadzącą do niej nadwagą), Parlament Europejski zaznaczył, że produkty wysokokaloryczne należałoby wykluczyć z katalogu produktów, których spożycie powinno być promowane.

Z przywołanych dokumentów wynika, że kwestia zdrowej żywności i zdrowego odżywiania leży na sercu unijnym decydom. Jest to zresztą pożądane w kontekście dyspozycji art. 168 ust. 1 i art. 169 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących ochrony konsumentów i zdrowia publicznego<sup>38</sup>. Znajduje to odzwierciedlenie w strategiach UE, takich jak Europejski Zielony Ład i „od pola do stołu”. Ta pierwsza w swoich głównych założeniach stanowi realizację zobowiązania Komisji Europejskiej do rozwiązywania problemów dotyczących klimatu i środowiska naturalnego, określanych jako „najważniejsze zadanie, jakie stoi przed obecnym pokoleniem”<sup>39</sup>. W strategii tej zawarta została ogólna koncepcja unijnego wzrostu gospodarczego. Strategia „od pola do stołu” jest natomiast elementem strategii Europejski Zielony Ład w zakresie zagadnień związanych ze zrównoważonymi systemami żywnościowymi wynikających z uznania nierozzerwalnych związków między zdrowymi ludźmi, zdrowymi społeczeństwami i zdrową planetą<sup>40</sup>.

Główne cele Europejskiego Zielonego Ładu w stosunku do żywności są związane z utworzeniem „przyjaznego środowisku systemu żywnościowego”, ale silnie podkreśla się również znaczenie żywności dla zdrowia. Przede wszystkim stwierdzono, że „europejska żywność słynie z bezpieczeństwa, bogactwa w wartości odżywcze i wysokiej jakości”, a „żywność słabej jakości przyczynia się do otyłości i chorób, takich jak rak”<sup>41</sup>. Ponadto Europejski

<sup>36</sup> Ibidem, lit. J.

<sup>37</sup> Ibidem, pkt 50.

<sup>38</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326, s. 47).

<sup>39</sup> Europejski Zielony Ład, s. 2.

<sup>40</sup> Strategia „od pola do stołu”, s. 2.

<sup>41</sup> Europejski Zielony Ład, s. 13–14.

Zielony Ład określa założenia strategii „od pola do stołu”, zgodnie z którymi będzie ona miała na celu m.in. propagowanie przystępnej cenowo, zdrowej żywności dla wszystkich. Komisja Europejska została zobowiązana do zaproponowania działań mających pomóc konsumentom wybierać zdrowe i zrównoważone sposoby odżywiania oraz zbada nowe sposoby lepszego informowania konsumentów, również cyfrowo, o pochodzeniu żywności, jej wartościach odżywczych i śladzie środowiskowym<sup>42</sup>. Strategia „od pola do stołu” uzupełnia to, wskazując, że Europejski Zielony Ład jest szansą na pozytywną odpowiedź na aspiracje Europejczyków dotyczące zdrowej, sprawiedliwej i przyjaznej dla środowiska żywności<sup>43</sup>.

Interesujący z perspektywy badań nad pojęciami zdrowej żywności i zdrowego odżywiania jest cel strategii „od pola do stołu” w postaci „ułatwienia przejścia na zdrową dietę”. Wymaga on zaangażowania przemysłu spożywczego i sektora detalicznego, które „powinny wskazywać drogę, zwiększając dostępność i przystępność cenową zdrowej i zrównoważonej żywności”. Jako niepożądane zjawisko w obecnej strukturze konsumpcji w UE wskazano, że „podczas gdy średnie spożycie energii, mięsa czerwonego [...], cukrów, soli i tłuszczów w UE nadal przekracza zalecenia, spożycie produktów pełnoziarnistych, owoców i warzyw, roślin strączkowych i orzechów jest niewystarczające”. Tym samym jako przykłady zdrowej żywności są podane produkty pełnoziarniste, owoce, warzywa, rośliny strączkowe i orzechy. W ocenie Komisji Europejskiej „żywność słabej jakości” przyczynia się do otyłości i chorób, takich jak rak<sup>44</sup>.

Z badań socjologicznych wyłania się podobne rozumienie tej kwestii w społeczeństwie. W obszernej metaanalizie z 2005 r., obejmującej wiele badań z różnych krajów, zauważono, że postrzeganie zdrowego odżywiania jest dość jednolite. Owoce i warzywa, czyli produkty naturalne (nieprzetworzone), zasadniczo o niskiej zawartości tłuszczu i bez dodatku cukrów, powszechnie były uznawane za podstawowe składniki zdrowej diety. Jako cechy, które stanowiły kryteria uznania danej żywności za zdrową, wskazywano: naturalność oraz zawartość tłuszczów, cukrów i soli. Między innymi na ich podstawie konsumenci kwalifikują żywność jako zdrową żywność (*healthy food pattern*)<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>43</sup> Strategia „od pola do stołu”, s. 22.

<sup>44</sup> Europejski Zielony Ład, s. 14.

<sup>45</sup> M.C. Paquette, *Perceptions of healthy eating: state of knowledge and research gaps*, „Canadian Journal of Public Health” 2005, nr 96, s. 15.



Z badania ankietowego przeprowadzonego w Polsce w 2023 r. wynika, że cechami, które sugerują konsumentom, że dana żywność jest zdrową żywnością, są: niska zawartość tłuszczu, niska zawartość cukru, wysoka zawartość błonnika pokarmowego, zawartość białka czy tzw. prosty skład, czyli przede wszystkim brak sztucznych dodatków<sup>46</sup>.

### 3. Zdrowa żywność i zdrowe odżywianie w prawie Unii Europejskiej

Sfera dyskursu politycznego i sfera prawodawstwa są ze sobą ściśle związane, dlatego optymalne byłoby, gdyby to, jak rozumiane są powyższe pojęcia we wskazanych dokumentach, było spójne i tożsame z treścią przepisów prawa żywnościowego. W praktyce jednak ta zbieżność nie jest pełna.

Z jednej strony zauważalna jest fragmentaryczna spójność politycznego i prawnego rozumienia pojęć zdrowej żywności i zdrowego odżywiania, co znalazło odzwierciedlenie w nowelizacji dyrektywy o usługach audiowizualnych z 2018 r.<sup>47</sup> Do dyrektywy zostały wówczas wprowadzone przepisy art. 9 ust. 4 i art. 28b ust. 2, w których jako przedmiot regulacji przyjęto kategorię „artykułów żywnościowych lub napojów, które zawierają składniki odżywcze i substancje o działaniu odżywczym lub fizjologicznym, zwłaszcza tłuszcze, kwasy tłuszczowe trans, sól lub sól oraz cukry, niezalecane w nadmiernych ilościach w codziennej diecie”, dążąc do ograniczenia efektu perswazyjnego reklamy tej kategorii żywności na dzieci. Kategoria ta jest zakresłona w sposób paradoksalny, ponieważ wydaje się, że nic nie jest „zalecane w nadmiernych ilościach”, a użyte w tym kontekście pojęcie „nadmiaru” samo w sobie ma charakter pejoratywny. Jednak powyższe przepisy stanowią przejaw włączenia do systemu prawnego kategorii oddającej treść pojęć „zdrowa żywność” i „zdrowe odżywianie”, określanej według kryteriów składników odżywczych – w sposób spójny ze wskazanymi w punkcie 2 dokumentami.

Z drugiej strony w praktyce występuje niespójność między tym, co zgodnie z prawem może być określane jako zdrowa żywność, a zdrową żywnością

<sup>46</sup> J.A. Farhan, P. Kaczyński, M. Perkowski, *Spoleczna percepcja zdrowej żywności w świetle interdyscyplinarnej pewności naukowej. Raport z wynikami badania ankietowego*, Białystok 2023, <https://zdrowazywnosc.edu.pl/1127-2-2023-raport-z-wynikami-badania-ankietowego/> [dostęp: 6.05.2023].

<sup>47</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.Urz. L 95 z 15.04.2010 r., s. 1 ze zm.).



w rozumieniu wynikającym z punktu 2 niniejszego artykułu. Na fali zmian związanych z żywnością i ochroną zdrowia i życia ludzi uchwalone zostało rozporządzenie w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności<sup>48</sup>. Warto też powtórzyć za Agnieszką Szymecką-Wesołowską opinię, która znajduje powszechne uznanie w doktrynie prawa żywnościowego, że rozporządzenie regulujące oświadczenia żywieniowe i zdrowotne „można uznać za jedną z najbardziej kontrowersyjnych i skomplikowanych regulacji z zakresu prawa żywnościowego przyjętych kiedykolwiek w Unii Europejskiej”<sup>49</sup>.

Oświadczenie żywieniowe to każde oświadczenie, które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że dana żywność ma szczególne właściwości odżywcze ze względu na dostarczanie, dostarczanie w zmniejszonej lub zwiększonej ilości bądź niedostarczanie energii, a także ze względu na zawieranie, zawieranie w zmniejszonej lub zwiększonej ilości, lub niezawieranie substancji odżywczych lub innych substancji<sup>50</sup>. Zamknięty katalog oświadczeń żywieniowych dopuszczonych do stosowania oraz warunki ich stosowania znajdują się w załączniku do rozporządzenia nr 1924/2006. Jako przykłady oświadczeń żywieniowych można wymienić: „niska zawartość tłuszczu”, „bez dodatku cukru”, „źródło [nazwa witaminy/witamin]” czy „o podwyższonej zawartości [nazwa składnika odżywczego]”.

Natomiast oświadczenie zdrowotne oznacza zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia nr 1924/2006 każde oświadczenie, które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że istnieje związek między kategorią żywności, daną żywnością lub jednym z jej składników a zdrowiem. Dopuszczone do stosowania oświadczenia zdrowotne są określone w wykazie utworzonym na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 1924/2006. Stosowanie oświadczeń innych niż te zawarte w tym rejestrze wymaga uzyskania zezwolenia Komisji Europejskiej, która po uprzednim zasięgnięciu opinii Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności może wydać zezwolenie na stosowanie danego oświadczenia zdrowotnego i włączyć je do rejestru<sup>51</sup>. Co istotne, poza oświadczeniami określonymi w powyższym rejestrze art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006 przewiduje możliwość odwołania się do

<sup>48</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz.Urz. UE L 404, s. 9; dalej: rozporządzenie nr 1924/2006).

<sup>49</sup> A. Szymecka-Wesołowska, *Wstęp*, w: A. Balicki, D. Szostek, A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Oświadczenia żywieniowe...*, s. 15.

<sup>50</sup> Art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 1924/2006.

<sup>51</sup> Art. 15 rozporządzenia nr 1924/2006.

„ogólnych, nieswoistych korzyści, jakie przynosi dany składnik odżywczy lub dana żywność dla ogólnego dobrego stanu zdrowia i dla związanego ze zdrowiem dobrego samopoczucia”, pod warunkiem że takiemu odniesieniu towarzyszy zarejestrowane oświadczenie zdrowotne.

Warto podkreślić, że ogólne oświadczenia zdrowotne już na etapie legislacyjnym budziły kontrowersje. Komisja Europejska proponowała wprowadzenie zakazu stosowania oświadczeń odnoszących się do ogólnego dobrego stanu zdrowia lub dobrego samopoczucia<sup>52</sup>. Ponadto w terminie do 19 stycznia 2009 r. miały zostać ustalone profile składników odżywczych, wraz ze zwolnieniami, którym musi odpowiadać żywność lub pewne kategorie żywności, aby mogły być opatrzone oświadczeniem żywieniowym lub zdrowotnym, oraz warunki stosowania oświadczeń żywieniowych lub zdrowotnych w stosunku do żywności lub kategorii żywności w odniesieniu do profili składników odżywczych<sup>53</sup>.

Profile składników odżywczych dla żywności lub niektórych kategorii żywności miały być ustalone z uwzględnieniem takich elementów, jak: ilość określonych składników odżywczych i innych substancji zawartych w żywności, takich jak tłuszcz, nasycone kwasy tłuszczowe, izomery trans kwasów tłuszczowych, cukry i sól/sód; rola i znaczenia danego produktu spożywczego (lub kategorii żywności) oraz ich udział w sposobie żywienia populacji ogółem lub, w stosownych przypadkach, niektórych grup ryzyka, w tym dzieci, czy ogólny skład odżywczy produktu spożywczego oraz obecność składników odżywczych, które zostały naukowo uznane za wywierające wpływ na stan zdrowia<sup>54</sup>. Ustalenie ich ma na celu „uniknięcie sytuacji, w których oświadczenia żywieniowe lub zdrowotne maskują ogólny status żywieniowy produktu żywnościowego, co mogłoby wprowadzać w błąd konsumentów próbujących uwzględniać aspekty zdrowotne przy dokonywaniu wyborów w kontekście zbilansowanego sposobu żywienia”<sup>55</sup>. Jednak na razie profile składników odżywczych nie zostały ustalone.

Nieustalenie profili składników odżywczych powoduje, że możliwe jest oznaczenie produktu np. oświadczeniami „Źródło biotyny” i „Biotyna przyczynia się do utrzymania zdrowych włosów”<sup>56</sup>, gdy produkt zawiera

<sup>52</sup> A. Balicki, art. 10, w: A. Balicki, D. Szostek, A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Oświadczenia żywieniowe...*, s. 230.

<sup>53</sup> Art. 4 rozporządzenia nr 1924/2006.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Motyw 10 rozporządzenia nr 1924/2006.

<sup>56</sup> Załącznik do rozporządzenia Komisji (WE) NR 983/2009 z 21 października 2009 r. w sprawie udzielania i odmowy udzielenia zezwoleń na oświadczenia zdrowotne dotyczące

co najmniej znaczącą ilość biotyny, niezależnie od ogólnej zawartości składników odżywczych danego produktu (np. bardzo wysokiej zawartości cukru)<sup>57</sup>. Zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006 obok takiego oświadczenia może zostać zastosowane jeszcze oświadczenie ogólne, np. „zdrowa żywność” właśnie. Jako oświadczenie ogólne można potraktować również kwestie odnoszące się do zdrowego odżywiania, typu „element zdrowej diety” czy „odżywiaj się zdrowo”<sup>58</sup>. W konsekwencji to, co może być oznaczone przez przedsiębiorstwa spożywcze jako zdrowa żywność lub w nawiązaniu do zdrowego odżywiania, jest po prostu żywnością, wobec której można zastosować którekolwiek z zarejestrowanych oświadczeń zdrowotnych. Jednocześnie taki produkt może nie być kwalifikowany jako zdrowa żywność w rozumieniu przytoczonych i omówionych w punkcie 2 dokumentów niewiążących, np. ze względu na wysoką zawartość tłuszczu, cukru lub soli<sup>59</sup>.

## Podsumowanie

Przedstawione rozważania uprawniają do sformułowania kilku wniosków. Zdrowa żywność i zdrowe odżywianie w świetle dokumentów UE ściśle wiążą się z zagadnieniem składników odżywczych. Zauważalna jest również preferencja określonych kategorii środków spożywczych, takich jak owoce i warzywa. Ewentualne definicje zdrowej żywności i zdrowego odżywiania powinny uwzględniać co najmniej te dwa komponenty. Dokonana analiza potwierdza też, że w dokumentach UE poza rozważania o zdrowej żywności i zdrowym odżywianiu wyłączona została kwestia bezpieczeństwa żywności. Żywność może być zdrowa dopiero wtedy, gdy jest bezpieczna. W ocenie autorów jest to słuszne podejście. Utrzymanie tego rozgraniczenia pozwoli bardziej precyzyjnie analizować odrębne w wielu wymiarach tematy, jakimi są bezpieczeństwo żywności oraz zdrowa żywność i zdrowe odżywianie. Swoistość rodzajów „ryzyka żywieniowego”, które obejmuje tematyka zdrowej żywności i zdrowego odżywiania, uzasadnia rozgraniczanie tych dwóch zagadnień.

---

żywności i odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz do rozwoju i zdrowia dzieci (Dz.Urz. UE L 277, s. 3 ze zm.).

<sup>57</sup> Art. 28 rozporządzenia 1924/2006.

<sup>58</sup> S. R. Melchor, *Spain: „Plunge into the world of health” is a general well-being claim, Autocontrol rules*, „European Food and Feed Law Review” 2010, t. 5, nr 1, s. 46–47.

<sup>59</sup> Należy podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006 napoje o zawartości alkoholu większej niż 1,2% objętości nie mogą być opatrywane oświadczeniami zdrowotnymi.

W naukach o zdrowiu wskazuje się, że profilowanie składników odżywczych jako metoda kategoryzowania żywności według jakości odżywczej jest zarówno wykonalne, jak i może wspierać wiele inicjatyw związanych ze zdrowiem publicznym<sup>60</sup>. Do pewnego stopnia za prywatnoprawną próbę opracowania profili składników odżywczych można uznać system Nutriscore, który służy jednak porównywaniu „zdrowotności” wyłącznie między produktami należącymi do tej samej kategorii i ma pewne wady<sup>61</sup>. Jego stworzenie można natomiast zinterpretować jako odpowiedź na potrzebę ułatwienia konsumentom odróżniania środków spożywczych korzystnie wpływających na zdrowie od tych, które lepiej jest ograniczać. Można mieć przy tym wątpliwość, czy dobrowolne systemy oznaczania żywności opracowywane przez podmioty prywatne będą w pełni obiektywne w sytuacji, gdy rzetelne informowanie o „zdrowotności” żywności miałooby negatywny wpływ na ich dochody. Tym bardziej więc kwestia zdrowej żywności i zdrowego odżywiania wymaga uwagi prawodawcy i nadzoru nad rozwojem regulacji prywatnoprawnych, takich jak powyższe systemy, pod kątem ochrony konsumenta.

Obecne regulacje prawne dotyczące oświadczeń zdrowotnych, a zatem odnoszące się do tego, co przedsiębiorstwa spożywcze mogą zgodnie z prawem określać jako zdrową żywność, wymagają pilnego uzupełnienia. Zwłoka prawodawcy w zakresie ustalenia profili składników odżywczych może być utrudnieniem dla konsumentów chcących dokonywać zdrowych wyborów żywieniowych, a w niektórych przypadkach może nawet wprowadzać ich w błąd. Wydaje się też, że należałoby pogłębić badania, aby ustalić, czy pojęcia zdrowej żywności i zdrowego odżywiania, jako potencjalne instytucje systemu prawa żywnościowego UE, nie powinny obejmować jeszcze innych kryteriów, takich jak stopień przetworzenia czy indeks glikemiczny.

## BIBLIOGRAFIA

- Alemanno A., Garde A. (2014), *Regulating Lifestyle Risks: The EU, Alcohol, Tobacco and Unhealthy Diets*, Cambridge.
- Balicki A., Szostek D., Szymecka-Wesołowska A. (red.) (2015), *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne w oznakowaniu, prezentacji i reklamie żywności*, Warszawa.

<sup>60</sup> T. Lobstein, S. Davies, *Defining and labelling „healthy” and „unhealthy” food*, „Public Health Nutrition” 2008, nr 1.

<sup>61</sup> *Opinia specjalistów z zakresu żywienia na temat znakowania produktów spożywczych wartością odżywczą*, Wydział Nauk o Zdrowiu, Warszawski Uniwersytet Medyczny, [https://wnoz.wum.edu.pl/sites/wnoz.wum.edu.pl/files/13-07-222-raport-final-version\\_wersja-do-dystrybucji.pdf](https://wnoz.wum.edu.pl/sites/wnoz.wum.edu.pl/files/13-07-222-raport-final-version_wersja-do-dystrybucji.pdf) [dostęp: 11.08.2023]. Warto wspomnieć, że prowadzone są prace nad Nutriscore 2.0, który ma poprawić obecną wersję systemu.

- Budzinowski R. (2014), *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Edinger W.H. (2014), *Food Health Law: A Legal Perspective on EU Competence to Regulate the „Healthiness” of Food*, „European Food and Feed Law Review” nr 9(1).
- Edinger W.H. (2015), *EU food health law: Regulating the grey area between risk and safety*, Copenhagen.
- Korzycka M., Wojciechowski P. (2017), *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Lobstein T., Davies S. (2008), *Defining and labelling „healthy” and „unhealthy” food*, „Public Health Nutrition” nr 1.
- Melchor S. R. (2010), *Spain: „Plunge into the world of health” is a general well-being claim, Autocontrol rules*, „European Food and Feed Law Review” t. 5, nr 1.
- Paquette M.C. (2005), *Perceptions of healthy eating: state of knowledge and research gaps*, „Canadian Journal of Public Health” nr 96.
- Srogosz T. (2020), *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa.
- Sunstein C.R. (2014), *Nudging: A Very Short Guide*, „Journal of Consumer Policy” t. 37, nr 4.

**JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ JARABA**

Universidad de Jaén, España  
e-mail: jsjaraba@ujaen.es  
ORCID: 0000-0003-4438-722X

## **Evolución del concepto de evocación en la protección de las Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

Evolution of the concept of invocation as regards protected  
designations of origin and protected geographical indications  
in the case law of the Court of Justice of the European Union

Evoluzione del concetto di evocazione  
nella tutela delle Denominazioni di Origine Protetta  
e delle Indicazioni Geografiche Protette  
nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea

Protected Designations of Origin and Protected Geographical Indications are, at the European Union level, the main forms of protection afforded to high-quality agricultural products linked to a specific geographical origin. Despite the fact that they belong to two different sets of rules, the European Union seeks to establish a most harmonised legal framework that would provide a uniform response in relation to these quality categories. The latest Regulation (EU) No 2117/2021 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 amends Regulations (EU) 1151/2012 and 1308/2013 in order, *inter alia*, to approximate the definitions of the “designation of origin” and “geographical indication” contained in these acts. Both texts protect the aforementioned quality categories, alongside other prohibited activities, from any misuse, imitation or invocation to which they could be subject. The concept of reference arose in particular at the interpretative level of the Court of Justice of the European Union between the oldest judgment of March 1999 and this most recent one of September 2021. The aim of this paper is to show the evolution of this concept for a better understanding of its scope and importance.

**Keywords:** protection of protected geographical indications and protected designations of origin, quality of agri-food products, evocation, Court of Justice of the European Union

Le Denominazioni di Origine Protetta e le Indicazioni Geografiche Protette rappresentano, a livello dell'Unione europea, principali forme di tutela dei prodotti agricoli di alta qualità legate a una determinata origine geografica. Nonostante esse appartengano a due diversi ordinamenti normativi, l'Unione europea mira a proporre un quadro giuridico, quanto più unificato possibile, in grado di fornire una risposta uniforme nel contesto di queste categorie di qualità. L'ultimo Regolamento (UE) 2117/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 modifica i regolamenti (UE) n. 1151/2012 e 1308/2013 al fine, tra l'altro, di ravvicinare le definizioni di denominazione di origine e indicazione geografica ivi contenute. Entrambi i testi servono a tutelare le categorie di qualità richiamate, accanto ad altre attività vietate, contro qualsiasi usurpazione, imitazione ed evocazione, a cui potrebbero essere soggette. In particolare, il concetto di evocazione ha subito un'evoluzione a livello di interpretazione da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea nel periodo tra la sentenza più vecchia del marzo 1999 e quella più recente del settembre 2021. L'obiettivo dello studio è di mostrare l'evoluzione del concetto al fine di comprenderne al meglio l'ambito di applicazione e l'importanza.

**Parole chiave:** tutela delle Indicazioni Geografiche Protette e delle Denominazioni di Origine Protetta, qualità di prodotti agroalimentari, evocazione, Corte di Giustizia dell'Unione europea

---

## Introducción

Desde que en 1992 la entonces Comunidad Económica Europea dedicara una norma específica a regular la protección de las denominaciones de origen (DO) e indicaciones geográficas (IG) de los productos agrícolas y alimenticios, se han ido produciendo una serie de interpretaciones por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que han venido a perfilar el alcance de dicha protección, frente a las dudas que los respectivos tribunales nacionales han ido planteando ante el alto tribunal, a la hora de interpretar adecuadamente la normativa comunitaria en esta materia.

En el presente artículo vamos a centrarnos en las últimas interpretaciones que sobre este aspecto ha ido mostrando el TJUE, pues resultan de un marcado interés para ver cómo va evolucionando el sistema de protección de estos signos distintivos cualificados. Estas interpretaciones han surgido, como indicábamos antes, a raíz de la formulación ante el alto tribunal de cuestiones prejudiciales provenientes de los tribunales nacionales que han tenido que dirimir asuntos relacionados con DO e IG, con relación a las dudas que les han ido surgiendo a raíz de la interpretación de estos preceptos. Estas cuestiones prejudiciales obedecen a la misión que el TJUE tiene de velar por la aplicación e interpretación uniforme del Derecho de la Unión,

en concreto, mediante la interpretación de este Derecho a solicitud de los jueces nacionales.

Pero antes de ello, nos permitiremos dar unas pinceladas sobre los conceptos de denominación de origen protegida (DOP) e indicación de origen protegida (IGP), al objeto de que el lector, si no está familiarizado con estos conceptos, pueda entender más claramente a lo que nos estamos refiriendo.

## **1. Conceptos de Denominación de Origen Protegida e Indicación Geográfica Protegida**

Para una primera aproximación a los conceptos de DOP e IGP en la normativa comunitaria, en primer lugar, debemos tener presente que los mismos no aparecen definidos en una única norma europea, sino que hemos de acudir a dos normas diferentes, aplicables en atención a la naturaleza del producto al que se refieran dichas DOP e IGP. Así pues, nos encontramos con una normativa para regular los productos agroalimentarios en general y una normativa específica para regular los productos agroalimentarios del sector vitivinícola. No obstante esta separación normativa, como no podría ser de otra manera, los conceptos de DOP e IGP tienen una conceptualización similar en ambas normativas, reproduciéndose prácticamente al pie de la letra<sup>1</sup>. Las normativas a las que nos referimos son, respectivamente, el Reglamento (UE) núm. 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, y el Reglamento (UE) núm. 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios.

A grandes rasgos, y siguiendo el tenor del Considerando 22 del Reglamento (UE) núm. 1151/2012, DOP e IGP son “instrumentos para identificar el vínculo existente entre un producto y su origen geográfico”. Los objetivos de su protección los menciona el Considerando 18 del mismo texto normativo, que no son otros que “asegurar a los agricultores y productores unos ingresos equitativos por las cualidades y las características de un producto determinado o de su método de producción, y ofrecer información clara sobre los productos con características específicas vinculadas a un origen geográfico, para que los consumidores hagan sus elecciones de compra con mayor conocimiento de causa”. Como podemos ver, estas figuras de

---

<sup>1</sup> F. Albisinni, *Wines*, en L. Costato, F. Albisinni (dir.), *European Food Law*, Milan 2012, Capítulo XXV, p. 429.



protección defienden igualmente al colectivo de productores, como al de consumidores<sup>2</sup>.

En cuanto a la definición de los términos DOP e IGP, debemos atender a la última redacción efectuada por el Reglamento (UE) núm. 2117/2021, de 2 de diciembre de 2021 del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica, entre otros, los Reglamentos 1151/2012 y 1308/2013, para adaptar estas definiciones a las que figuran en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), así como incluir explícitamente los nombres utilizados tradicionalmente. Este nuevo reglamento unifica aún más las definiciones de estos términos en ambas normativas, vitivinícolas y no vitivinícolas.

Así pues, el artículo 5 del Reglamento 1151/2012, en su nueva redacción dada por el Reglamento 2117/2021, define como denominación de origen “un nombre, que puede ser un nombre utilizado tradicionalmente, que identifica un producto:

a) que es originario de un lugar, una región o, excepcionalmente, un país determinados;

b) cuya calidad o características se deben fundamental o exclusivamente a un medio geográfico particular, con los factores naturales y humanos inherentes a él, y

c) cuyas fases de producción tengan lugar en su totalidad en la zona geográfica definida”.

A su vez, se entenderá por “«indicación geográfica» un nombre, incluido un nombre utilizado tradicionalmente, que identifica un producto:

a) originario de un lugar, una región o un país determinados;

b) que posea una cualidad determinada, una reputación u otra característica que pueda esencialmente atribuirse a su origen geográfico, y

c) de cuyas fases de producción, una al menos tenga lugar en la zona geográfica definida”.

Por su parte, el Reglamento 1308/2013, en su nueva redacción dada por el Reglamento 2117/2021, define denominación de origen como un “nombre, incluido un nombre utilizado tradicionalmente, que identifica un producto contemplado en el artículo 92, apartado 1:

i) cuya calidad o características se deben fundamental o exclusivamente a un medio geográfico particular, con los factores naturales y humanos inherentes a él;

---

<sup>2</sup> M.J. Botana Agra, *Las Denominaciones de Origen*, Barcelona 2001, pp. 34–36; G.J. Jiménez Sánchez (dir.), *Tratado de Derecho Mercantil*, vol. 2: *Las Denominaciones de Origen*, Barcelona 2008.

ii) que es originario de un lugar, una región o, excepcionalmente, un país determinados;

iii) que se produce a partir de uvas procedentes exclusivamente de dicha zona geográfica;

iv) cuya elaboración tiene lugar en esa zona geográfica, y

v) que se obtiene de variedades de vid de la especie *Vitis vinifera* o de un cruce entre esta especie y otras especies del género *Vitis*".

A su vez, define indicación geográfica como el "nombre, incluido un nombre utilizado tradicionalmente, que identifica un producto contemplado en el artículo 92, apartado 1:

i) cuya calidad, reputación u otras características específicas son atribuibles a su origen geográfico;

ii) que es originario de un lugar, una región o, excepcionalmente, un país determinados;

iii) en el que al menos el 85 % de la uva utilizada en su elaboración procede exclusivamente de esa zona geográfica;

iv) cuya elaboración tiene lugar en esa zona geográfica, y

v) que se obtiene de variedades de vid de la especie *Vitis vinifera* o de un cruce entre esta especie y otras especies del género *Vitis*".

Por tanto, a raíz de esta modificación introducida por el Reglamento 2117/2021, desaparece definitivamente la diferenciación conceptual de los términos denominación de origen e indicación geográfica existente hasta la fecha entre la redacción dada por el Reglamento de productos vitivinícolas y del Reglamento aplicable al resto de productos agroalimentarios, sustituyendo la referencia al "nombre de una zona geográfica determinada" (incluida en la redacción anterior) por el de "nombre que identifica un producto que es originario de una zona geográfica determinada", lo que es más acorde con la realidad. Pongamos, a título ilustrativo, la Denominación de Origen "Cava", que no se corresponde con el nombre de ningún lugar determinado, pero que, en cambio, identifica un producto, en este caso un vino espumoso, producido en diferentes áreas geográficas determinadas de España, algunas de ellas muy distantes entre sí<sup>3</sup>.

El legislador comunitario ha querido contemplar estas dos categorías de referencias geográficas, no obstante, para darles un mismo régimen de protección, cosa que no sucede en otras normas internacionales, como es el caso de las ya mencionadas ADPIC, donde solo se alude al término indica-

<sup>3</sup> Para comprender mejor la protección que dispensa el ordenamiento jurídico español a los productos vinícolas, puede consultarse F. González Botija, *El régimen jurídico de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas*, Barcelona 2003.

ción geográfica, como término genérico que engloba al más específico de denominación de origen<sup>4</sup>. Así pues, según el artículo 22 de la ADIC, “indicaciones geográficas son las que identifiquen un producto como originario del territorio de un Miembro o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación, u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico”. Pese a su acercamiento a la definición de indicación geográfica contenidas en ADPIC, manifestado en el Considerando 29 del Reglamento 2117/2021, la Unión Europea sigue manteniendo esa dualidad conceptual de denominación de origen e indicación geográfica, si bien, las diferencias entre estos dos signos se van reduciendo. Este acercamiento podemos verlo en la redacción dada por el nuevo Reglamento cuando admite bajo la figura de DO a vinos elaborados a partir no solo de variedades de *Vitis vinifera*, sino también de cualquier cruce entre estas y otras especies del género *Vitis*, cruces que hasta este momento estaban vetados para productos con denominación de origen.

Igualmente, la nueva redacción incluye expresamente en el propio concepto tanto de denominación de origen como de indicación geográfica a los “nombres utilizados tradicionalmente”, que hasta el momento solo podían encuadrarse en la categoría de denominaciones de origen vitivinícolas cuando cumplieran una serie de condiciones. A partir de este momento, se eliminan esos condicionantes y se extiende el uso de estos nombres tradicionales para amparar productos bajo el paraguas de una indicación geográfica vitivinícola, así como bajo denominaciones de origen e indicaciones geográficas de otros tipos de productos agroalimentarios.

## 2. Régimen de protección de las DOP e IGP

En cuanto al régimen de protección de ambas figuras (DOP e IGP), como hemos indicado anteriormente, es el mismo y viene recogido en el artículo 13 del Reglamento 1151/2012 y en el artículo 103 del Reglamento 1308/2013, respectivamente para uno u otro tipo de productos.

Así pues, conforme al artículo 13 del Reglamento 1151/2012 estarán protegidas contra:

“a) cualquier uso comercial directo o indirecto de un nombre registrado en productos no amparados por el registro, cuando dichos productos sean

---

<sup>4</sup> A. Martínez Gutiérrez, *Denominaciones de origen e indicaciones geográficas en la Unión Europea. Cinco lustros de luces y sombras*, Madrid 2018, pp. 48–50.

comparables a los productos registrados con ese nombre o cuando el uso del nombre se aproveche de la reputación del nombre protegido, la debilita o diluya, incluso cuando esos productos se utilicen como ingredientes;

b) cualquier uso indebido, imitación o evocación, incluso si se indica el verdadero origen de los productos o servicios o si el nombre protegido se traduce o se acompaña de expresiones tales como «estilo», «tipo», «método», «producido como en», «imitación» o expresiones similares, incluso cuando esos productos se utilicen como ingredientes;

c) cualquier otro tipo de indicación falsa o falaz en cuanto a la procedencia, el origen, la naturaleza o las características esenciales de los productos, que se emplee en el envase o en el embalaje, en la publicidad o en los documentos relativos a los productos de que se trate, así como la utilización de envases que por sus características puedan crear una impresión errónea acerca de su origen;

d) cualquier otra práctica que pueda inducir a error al consumidor acerca del verdadero origen del producto”.

Por su parte, el artículo 103 del Reglamento 1308/2013 extiende la protección a:

“a) todo uso comercial directo o indirecto de dicho nombre protegido, incluido el uso para productos utilizados como ingredientes:

i) por parte de productos comparables que no se ajusten al pliego de condiciones del nombre protegido, o

ii) en la medida en que ese uso aproveche, merme o erosione la reputación de una denominación de origen o una indicación geográfica;

b) toda usurpación, imitación o evocación, aunque se indique el origen verdadero del producto o el servicio, o si el nombre protegido se traduce, transcribe o translitera, o va acompañado de los términos «estilo», «tipo», «método», «producido como», «imitación», «sabor», «parecido» u otros análogos, incluso en caso de que dichos productos sean utilizados como ingredientes;

c) cualquier otro tipo de indicación falsa o engañosa en cuanto a la procedencia, el origen, la naturaleza o las características esenciales del producto, en el envase o en el embalaje, en la publicidad o en los documentos relativos al producto vinícola de que se trate, así como la utilización de envases que por sus características puedan crear una impresión errónea acerca de su origen;

d) cualquier otra práctica que pueda inducir a error al consumidor acerca del verdadero origen del producto”.

Entrelazando ambas normativas, que tienen una redacción casi idéntica, podemos afirmar que las actuaciones prohibidas son las siguientes:

1. Uso comercial directo de la DOP o IGP por parte de productos comparables no amparados por el registro o que no se ajusten a su pliego de condiciones.

2. Uso comercial indirecto de la DOP o IGP por parte de productos comparables no amparados por el registro o que no se ajusten a su pliego de condiciones.

3. Uso comercial directo que aproveche merme, erosione, debilite o diluya la reputación de la DOP o IGP.

4. Uso comercial indirecto que aproveche, merme, erosione, debilite o diluya la reputación de la DOP o IGP.

5. Cualquier uso indebido, imitación, evocación, usurpación, traducción, transcripción, transliteración o utilización de términos comparativos.

6. Cualquier tipo de indicación falsa, engañosa o falaz en cuanto a la procedencia, el origen, la naturaleza o las características esenciales del producto en envases, embalajes, publicidad o documentos relativos al producto.

7. Utilización de envases que por sus características puedan crear una impresión errónea acerca de su origen.

8. Cualquier práctica que pueda inducir a error al consumidor acerca del verdadero origen del producto.

Vemos, por tanto, una especie de progresión en los comportamientos prohibidos, según la mayor o menor proximidad entre los signos en pugna, que va desde la prohibición del uso comercial directo de productos comparables, pasando por la prohibición de cualquier práctica que pueda inducir a error al consumidor acerca del verdadero origen del producto y hasta la prohibición de evocación del signo, aunque se indicara el verdadero origen del producto o incluso servicio<sup>5</sup>.

De lo anterior, podemos extraer varias conclusiones:

1. Que la protección no se limita a un uso comercial directo, sino también a un uso comercial indirecto e incluso a un uso no comercial.

2. Que la protección puede alcanzar a productos no comparables e incluso a servicios.

3. Que la protección no se limita a la procedencia o al origen del producto, sino que se extiende a su naturaleza y a sus características esenciales.

Nos encontramos, por tanto, ante dos tipos de conductas prohibidas. Unas son de índole objetiva: uso comercial del nombre de una DOP o IGP por un producto comparable, imitación, traducción, transcripción, uso de términos comparativos, indicación falsa. Otras conductas, en cambio, son de índole

<sup>5</sup> Ibidem, pp. 116–122.

subjetiva: usurpación, evocación, aprovechamiento o menoscabo de la reputación, práctica que pueda inducir a error al consumidor, crear una impresión errónea, indicación engañosa<sup>6</sup>. Estas últimas, por su naturaleza, requieren de una más profusa interpretación. Es en una de ellas, la evocación, donde vamos a incidir en este artículo, apoyándonos en diferentes resoluciones del TJUE.

### 3. Evolución del concepto de evocación

Una de las conductas más sujetas a interpretación es la evocación. Según el diccionario de la Real Academia Española, evocación es la “acción y efecto de evocar”, que, dicho de una cosa, es “traer algo a la imaginación por asociación de ideas”. Como conducta prohibida, se trataría más bien de “la generación de un efecto perverso que refiere la conexión ilícita con la denominación geográfica protegida”, un comportamiento autónomo y diferente al resto de conductas tipificadas: uso indebido, usurpación, imitación<sup>7</sup>. Se trataría de “la asociación por parte del público que, al contemplar un producto piensa, como imagen de referencia, en los productos designados por la denominación geográfica protegida”<sup>8</sup>.

La interpretación del concepto de evocación no ha sido unívoca por parte del TJUE a lo largo de su dilatada existencia. Así pues, la primera interpretación podemos encontrarla en el caso Gorzonzola/Cambozola, respondiendo a una petición de decisión prejudicial planteada por el Handelsgericht Wien (Tribunal de lo Mercantil de Viena, Austria), en el marco de una demanda interpuesta por la entidad responsable de la gestión de la DOP “Gorgonzola” (queso blando jaspeado con moho azul que deriva su nombre de un antiguo pueblo italiano, ahora suburbio de Milán) con objeto de que se prohibiera la comercialización en Austria de un queso con mohos importado de Alemania bajo la denominación “Cambozola” y se cancelara la correspondiente marca registrada con anterioridad. Las razones esgrimidas por el TJUE para estimar la evocación se basaron en que la marca controvertida (Cambozola) tenía el mismo número de sílabas que la denominación de origen Gorgonzola

<sup>6</sup> Para ahondar en el régimen de protección de las denominaciones de origen, puede consultarse M. López Benítez, *Las denominaciones de origen*, Barcelona 1996; M.M. Maroño Gargallo, *La protección jurídica de las denominaciones de origen en los derechos español y comunitario*, Madrid 2002; M.M. Gómez Lozano, *Denominaciones de Origen y otras Indicaciones Geográficas*, Navarra 2004.

<sup>7</sup> A. Martínez Gutiérrez, *Denominaciones de origen...*, p. 131.

<sup>8</sup> Decisión de Anulación de la Oficina de Armonización del Mercado Interior, de 6 de octubre de 2004, dictada en el asunto Roquefort/Roncarifort. Fundamento Jurídico 15.2.

y coincidían en las dos últimas sílabas, resultando que fonética y visualmente manifestaban una similitud obvia, que no era fruto de la casualidad, según se desprendía del material publicitario utilizado por la marca. De modo que cuando el consumidor se enfrentaba al nombre del producto, la imagen que se le venía a la mente, a juicio del tribunal, era la del producto cuya denominación se protegía. Y ello era así aunque no existiera riesgo de confusión entre los productos en cuestión e incluso cuando la protección comunitaria no se extendiera a las partes de esa denominación que hacía eco en el término o términos en cuestión<sup>9</sup>. Parecería que de estas argumentaciones se desprendiera como requisito para estimar la existencia de evocación la concurrencia de una misma estructura o similitud fonética entre ambos términos<sup>10</sup>. Tal orientación fue algo ampliada en la sentencia de 26 de febrero de 2008, que enfrentó a los términos “Parmigiano Reggiano” y “Parmesan”, al estimar el TJUE que la evocación podía apreciarse no solo en caso de similitudes visuales y fonéticas, sino también en su “proximidad conceptual”<sup>11</sup>. Algo más reciente es la Sentencia de 7 de junio de 2018 (“Scotch Whisky Association”), en la que el TJUE concluye que la reproducción parcial de una indicación geográfica protegida o la existencia de una semejanza fonética o visual no son requisitos imperativos para considerar que se produce el fenómeno de la evocación, pudiéndose apreciar ésta también por una “proximidad conceptual” entre la denominación protegida y la controvertida, que lleve al consumidor a pensar directamente en la primera cuando se encuentre con la segunda, sin que, por otro lado, sea suficiente para apreciarla el suscitar una mera asociación entre ambas denominaciones, pues no se establecería un vínculo directo suficiente<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta), de 4 de marzo de 1999, en el asunto C-87/97 (EU:C:1999:115); “el concepto de evocación que figura en la letra b) del apartado 1 del artículo 13 del Reglamento n° 2081/92, abarca un supuesto en el que el término utilizado para designar un producto incorpora una parte de una denominación protegida, de modo que, al ver el nombre del producto, el consumidor piensa, como imagen de referencia, en la mercancía que se beneficia de la denominación” (apartado 25).

“Puede haber evocación de una denominación protegida aun cuando no haya riesgo alguno de confusión entre los productos de que se trata, e incluso cuando ninguna protección comunitaria se aplique a los elementos de la denominación de referencia que recoja la terminología controvertida” (apartado 26).

<sup>10</sup> Apartados 27 y 28 de la sentencia anterior.

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de febrero de 2008, en el asunto C-132/05 (EU:C:2008:117), apartados 47 y 48.

<sup>12</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 7 de junio de 2018, en el asunto C- C-44/17, Scotch Whisky Association contra Michael Klotz, en la petición de decisión prejudicial planteada por el Landgericht Hamburg y que enfrentaba a la indicación geográfica

Pero, sin lugar a dudas, el pronunciamiento del TSJUE que ha ido más allá en cuanto al alcance del concepto de evocación ha sido la reciente Sentencia de 2 de mayo de 2019, suscitada como cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de España en el litigio promovido por la Denominación de Origen “Queso Manchego”, al afirmar que la evocación de una denominación registrada puede producirse incluso sin que se comparen palabras o fonemas, esto es mediante el uso de signos figurativos (dibujos, símbolos, fotografías...) alusivos a la región y ello aun cuando el producto controvertido proceda de un productor asentado en esa misma región pero cuyos productos, similares o comparables a los productos protegidos por dicha denominación de origen, no están amparados por esta última<sup>13</sup>. Analicemos con un poco de más detalle esta sentencia.

El 14 de septiembre de 2016, el Tribunal Supremo de España admitió a trámite un recurso de casación presentado por la DOP “Queso Manchego” contra la sentencia de un tribunal de apelación en el marco de un litigio entre la representante de la DOP y una empresa que fabrica quesos en el ámbito geográfico de la DOP, amparados unos por la DOP y otros no, bajo las marcas españolas “Rocinante” y “Adarga de Oro”. La marca “Rocinante” se representa gráficamente con un dibujo de un caballo en una llanura, con un rebaño de ovejas y molinos de viento. La marca “Adarga de Oro” utiliza el dibujo de un caballero montado en un caballo huesudo, con el aspecto con que suele representarse a don Quijote de la Mancha, que se encuentra en un campo en el que también hay ovejas y molinos de viento. La DOP afirma que estos signos denominativos y gráficos utilizados en las etiquetas de los quesos evocan el queso amparado por la DOP “Queso Manchego”, vulnerando con ello el apartado 1.b del art. 13 del por entonces vigente Reglamento (CE) 510/2006, que decía textualmente “1. Las denominaciones registradas estarán protegidas contra: [...] b) toda usurpación, imitación o evocación, aunque se indique el origen verdadero del producto y aunque la denominación protegida esté traducida o vaya acompañada de una expresión como «género», «tipo», «método», «estilo», «imitación» o una expresión similar”. Por el contrario, la empresa fabricante de quesos niega dicha evocación a la

---

“Scotch Whisky” contra un whisky fabricado en Alemania y comercializado con el nombre “Glen Buchenbach” (ECLI:EU:C:2018:415).

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 2 de mayo de 2019, en el asunto C-614/17, en el marco de un litigio entre el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego, por una parte, y un productor y comercializadora, por otra, de quesos de dicha región que no están amparados por la denominación de origen protegida (DOP) “queso manchego”.



DOP, afirmando que es lógico que, como fabricantes de queso de la región, utilicen símbolos de la misma.

En el transcurso del litigio principal, el tribunal de primera instancia resolvió a favor de la empresa, así como en segunda instancia la Audiencia Provincial de Albacete, la cual consideró que el uso que el etiquetado de estos quesos hace de paisajes manchegos y de figuras propias de la Mancha, lleva a que el consumidor piense en la región de la Mancha y que se beneficien de la fama y la calidad del queso de esta región, pero no necesariamente de la calidad y reputación del queso DOP “Queso Manchego”.

La DOP recurrió en casación al Tribunal Supremo, que admitió a trámite el recurso, y en fecha 19 de octubre de 2017 planteó ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea una cuestión prejudicial en la que formulaba tres preguntas:

“1. La evocación de la denominación de origen protegida que proscribe el art 13.1 b del Reglamento 510/2006, ¿ha de producirse necesariamente por el empleo de denominaciones que presenten semejanza gráfica, fonética o conceptual con la denominación de origen protegida o puede producirse por el empleo de signos gráficos que evoquen la denominación de origen?

2. Cuando se trata de una denominación de origen protegida de naturaleza geográfica (art. 2.1.a del Reglamento 510/2006) y tratándose de los mismos productos o productos comparables, la utilización de signos que evoquen la región a la que está vinculada la denominación de origen protegida ¿puede considerarse como una evocación de la propia denominación de origen protegida a efectos del art 13.1 b del Reglamento 510/2006, que resulta inadmisibles incluso en el caso de que quien utilice esos signos sea un productor asentado en la región a la que está vinculada la denominación de origen protegida pero cuyos productos no están amparados por tal denominación de origen porque no reúnen los requisitos, distintos del origen geográfico, exigidos por el pliego de condiciones?

3. El concepto de consumidor medio normalmente informado y razonablemente atento y cuidadoso, a cuya percepción ha de atender el tribunal nacional para determinar si existe una «evocación» a efectos del art 13.1 b del Reglamento 510/2006, ¿debe entenderse referido a un consumidor europeo o puede estar referido únicamente al consumidor del Estado miembro en el que se fabrica el producto que da lugar a la evocación de la indicación geográfica protegida o al que está vinculada geográficamente la DOP, y en el que se consume de forma mayoritaria?”

El TJEU, en Sentencia de 2 de mayo de 2019, se pronunció sobre estas cuestiones. En cuanto a la primera cuestión, esto es, sobre si el concepto

de evocación ha de extenderse a signos figurativos, se pronunció en sentido afirmativo, al entender que el empleo del término “toda” (referido a usurpación, imitación y evocación) “refleja la voluntad del legislador de la Unión Europea de proteger las denominaciones registradas partiendo de la idea de que una evocación puede suscitarse tanto mediante un elemento denominativo como a través de un signo figurativo”. Y lo entiende así aplicando una tendencia en la jurisprudencia europea, tras las precisiones aportadas por la sentencia de 7 de junio de 2018, *Scotch Whisky Association (C-44/17)*, antes mencionada, a interpretar extensivamente el concepto de “evocación”, en aras de la mayor protección que la economía europea demanda para los signos de calidad amparados bajo las fórmulas de las DOP e IGP, tal como recordaba el Abogado General actuante en el caso, el Sr. Giovanni Pitruzzella, en sus conclusiones presentadas el 10 de enero de 2019, en las que afirmaba que existe un sólido respaldo a nivel jurisprudencial que extiende el concepto de evocación al empleo de signos figurativos sin necesidad de que exista semejanza visual, fonética o conceptual entre la DOP o IGP y la designación comercial del producto, siempre que la presencia de los signos controvertidos suscite directamente en la mente del consumidor, como imagen de referencia, la imagen de la mercancía protegida por dicha denominación<sup>14</sup>. Por tanto, recogiendo esta doctrina, el TJUE pone énfasis en que el quid de la cuestión es determinar si el elemento controvertido puede traer directamente a la mente del consumidor, como imagen de referencia, el producto amparado por dicha denominación, no teniendo por qué ser excluido por principio un elemento figurativo de esa posibilidad.

En cuanto a la segunda cuestión, considera igualmente que puede producirse evocación en el caso de que los signos figurativos aludan a la región en la que se producen los productos amparados por la DOP, pues permitir que productores que operan en la zona geográfica vinculada a una determinada DOP (pero que no cumplen los requisitos establecidos en la regulación correspondiente) utilicen signos que evoquen esa zona geográfica para productos idénticos o similares a los amparados por la DOP debilitaría la garantía de calidad que confiere tal denominación y lesionaría los derechos que deben reservarse a los productores que se hayan esforzado para obtener un nivel de calidad que les permita utilizar una denominación de origen registrada conforme a la normativa europea.

---

<sup>14</sup> Conclusiones del abogado general Sr. Giovanni Pitruzzella presentadas el 10 de enero de 2019 en el Asunto C-614/17.

Por último, en lo que respecta a la tercera cuestión prejudicial, el TJUE concluye que debe tomarse como referencia la percepción del consumidor medio europeo normalmente informado y razonablemente atento y cuidadoso, concepto este último que alude igualmente al consumidor del Estado miembro en el que se fabrican los productos que dan lugar a la evocación o al que está asociada geográficamente la denominación registrada, dado que una evocación ilícita constatada en relación con el consumidor de un solo Estado miembro podría ser suficiente para conferir la protección legalmente establecida. Será el tribunal nacional quien deba determinar si se produce o no esa evocación, interpretado el concepto en los términos expresados por el TJUE<sup>15</sup>.

A esta misma conclusión llega el pronunciamiento reciente del TJUE en Sentencia de 9 de septiembre de 2021 (Asunto C-783/19), conocido como caso Champagne/Champanillo<sup>16</sup>, que además se pronuncia sobre la extensión de la protección de las DOP e IGP a los servicios. Esto es, aunque solo se pueden proteger bajo una DO o IG productos agroalimentarios, la protección se puede hacer valer no solo contra productos, sino también contra servicios cuya denominación vulnere dicha DOP o IGP.

Las cuestiones prejudiciales planteadas en este caso fueron las siguientes:

“1) Si el ámbito de protección de una denominación de origen permite protegerla no solo frente a productos similares, sino también frente a servicios que pudieran estar vinculados a la distribución directa o indirecta de esos productos.

2) Si el riesgo de infracción por evocación al que se refieren los artículos referidos de los reglamentos comunitarios exige realizar principalmente un análisis nominal, para determinar la incidencia que tiene en el consumidor medio, o si, para analizar ese riesgo de infracción por evocación, previamente

---

<sup>15</sup> En este sentido, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo Español dictó la Sentencia 2464/2019, de 18 de julio de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:2464) y entendió que en el caso concreto sí existía una “proximidad conceptual suficientemente directa y unívoca entre los signos denominativos y figurativos controvertidos” (Fundamento de Derecho Tercero, punto 5), llegando a provocar estos últimos tal proximidad conceptual, que su visión hacía que el consumidor pensase, “como imagen de referencia”, en el producto protegido por la denominación (Fundamento de Derecho Tercero, punto 8).

<sup>16</sup> Champanillo es el nombre de una cadena de establecimientos de restauración radicados en Barcelona. La DOP Champagne creyó ver vulnerado su nombre y demandó a la cadena ante el Juzgado de lo Mercantil de Barcelona. El juzgado de primera instancia desestimó su pretensión y la DO recurrió en segunda instancia ante la Audiencia Provincial de Barcelona, la cual planteó varias cuestiones prejudiciales ante el TJUE antes de dictar su veredicto (este último aún pendiente a fecha de redacción de este artículo).

debe determinarse que se trata de los mismos productos, productos similares o productos complejos que tengan, entre sus componentes, un producto protegido por una denominación de origen.

3) Si el riesgo de infracción por evocación debe fijarse con parámetros objetivos cuando exista una completa o muy alta coincidencia en los nombres, o si debe graduarse en atención a los productos y servicios evocantes y evocados para concluir que el riesgo de evocación es tenue o irrelevante.

4) Si la protección que prevé la normativa de referencia en los supuestos de riesgo de evocación o aprovechamiento es una protección específica, propia de las peculiaridades de estos productos, o si la protección debe vincularse necesariamente a las normas sobre competencia desleal<sup>17</sup>.

Al resultado de la cuestión primera, ya nos hemos referido anteriormente, por lo que quedarían por analizar las otras tres cuestiones, que tienen como objeto el concepto de evocación.

La Sentencia reitera que lo esencial para acreditar la existencia de evocación es que el consumidor establezca un vínculo suficientemente directo y unívoco entre el término utilizado para designar el producto de que se trate y la indicación geográfica protegida. En definitiva, y atendiendo al caso concreto, determinar “si la denominación CHAMPANILLO puede hacer surgir, en la mente de un consumidor europeo medio<sup>17</sup>, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz, un vínculo suficientemente directo

<sup>17</sup> El concepto de “consumidor europeo medio”, añadido al “normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz” (o “cuidadoso”, según la traducción), se define en la sentencia de 21 de enero de 2016, Viiniverla (C-75/15, EU:C:2016:35), con el propósito de garantizar una protección efectiva y uniforme de las denominaciones geográficas protegidas en toda la Unión Europea. Como afirmaría el Abogado General en el apartado 49 de sus conclusiones en el asunto C-614/17 (“Queso Manchego”), el concepto de “consumidor europeo” es una ficción jurídica, en cuanto que intenta poner en común unas realidades que abarcan concepciones muy diferentes en toda la Unión Europea. Según esta concepción, el consumidor que debe considerarse para apreciar si existe o no una evocación hace referencia “al consumidor europeo y no únicamente a un consumidor de un Estado miembro en el que se fabrica el producto que da lugar a la evocación de la indicación geográfica protegida”. No obstante, como precisaría el TJUE en la Sentencia de 2 de mayo de 2019 (Sentencia “Queso Manchego”), la exigencia de tomar como referencia al “consumidor europeo” no implica necesariamente que debamos excluir de este concepto a los consumidores concretos de un Estado miembro para apreciar si se produce o no la evocación. Es decir, no podemos tener en cuenta únicamente a los consumidores de un Estado miembro, pero tampoco podemos excluirlos. Dado que, además, cuando nos referimos a “evocación”, nos movemos en el terreno de las ideas, esto es, de la imaginación, debemos ser aún más cautelosos a la hora de interpretar el término “consumidor medio normalmente informado y razonablemente atento y cuidadoso”, debiendo ser el tribunal nacional quien finalmente determine si se produce o no la evocación reclamada.

y unívoco con el champán”. Y todo ello con independencia de que se reproduzca o no parte de la denominación protegida en el signo controvertido, su semejanza fonética o visual, su proximidad conceptual o la similitud de los productos amparados por ambos, que, obviamente, contribuirán a determinar, “mediante una apreciación global” por parte del tribunal nacional, que ese tipo de vínculo se ha producido<sup>18</sup>.

En cuanto a la última cuestión prejudicial planteada, el TSJUE considera que el régimen de protección de las DOP contra la evocación “es un régimen de protección objetivo”, “específico y propio”, que debe aplicarse con independencia de la existencia o no de un acto de competencia desleal<sup>19</sup>.

## Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos analizado la evolución del concepto de evocación en la protección de las Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas, según la interpretación dada por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea durante más de veinte años de pronunciamientos, protección contenida en Reglamento 1151/2012 (productos agroalimentarios en general) y en el Reglamento 1308/2013 (productos vitivinícolas) en, prácticamente, idénticas redacciones por parte de ambas regulaciones.

Vemos que esta interpretación ha ido evolucionando desde unas posiciones más restrictivas a la apreciación de la evocación, contenidas en las primeras sentencias del TSJUE, hacia otras más favorables a su consideración, que podemos encontrar en las sentencias más recientes. Así, constatamos una clara tendencia por parte del alto tribunal en proporcionar una defensa más contundente a las figuras de calidad agroalimentaria representadas por las DOP e IGP, dado el interés colectivo que estos signos representan, lo que es de elogiar, pues de otra manera sería difícil preservar la integridad de estos términos tan arraigados en nuestra cultura comunitaria y que tanto valor aportan a nuestros territorios, frente al envite de cada vez más numerosos signos distintivos que no pretenden otra cosa que aprovecharse de manera indebida de la reputación atesorada durante largos años por productores que han sabido conservar el buen hacer y la calidad de sus productos en beneficio de un consumidor que sabe apreciarlos.

Puestas, por tanto, las bases interpretativas por parte del TSJUE, corresponderá finalmente al juez nacional, a tenor de los elementos que concurran

<sup>18</sup> Apartados 59, 60 y 65 de la Sentencia de 9 de septiembre de 2021, asunto C-783/19 (ECLI:EU:C:2021:713).

<sup>19</sup> Apartados 68 y 70 de la Sentencia antes referenciada.

en el caso concreto que le ocupa, valorar si en la mente del consumidor se produce ese particular vínculo entre los signos controvertidos que supone la evocación y, en caso afirmativo, aplicar la protección dispensada a la denominación de origen o indicación geográfica protegida.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albisinni F. (2012), *Wines*, en L. Costato, F. Albisinni (dir.), *European Food Law*, Milan.
- Botana Agra M.J. (2001), *Las denominaciones de origen*, Barcelona.
- Fernández-Nóvoa C. (1970), *La protección internacional de las denominaciones geográficas de los productos*, Madrid.
- Gómez Lozano M.M. (2004), *Denominaciones de Origen y otras Indicaciones Geográficas*, Navarra.
- González Botija F. (2003), *El régimen jurídico de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas*, Barcelona.
- Jiménez Sánchez G.J. (dir.) (2008), *Tratado de Derecho Mercantil*, vol. 2: *Las Denominaciones de Origen*, Barcelona.
- López Benítez M. (1996), *Las denominaciones de origen*, Barcelona.
- Maroño Gargallo M.M. (2002), *La protección jurídica de las denominaciones de origen en los derechos español y comunitario*, Madrid.
- Martínez Gutiérrez A. (2018), *Denominaciones de origen e indicaciones geográficas en la Unión Europea. Cinco lustros de luces y sombras*, Madrid.



MARTA J. MUÑOZ GÓMEZ

University of Lleida, Spain, AgroParisTech, France

e-mail: marta.munozgomez@agroparistech.fr

ORCID: 0000-0001-9392-4357

## Promoting local food systems through public procurement in the European Union

Promuovere i sistemi alimentari locali  
attraverso gli appalti pubblici in agricoltura

An attempt is made in this article to determine the possible role of strategic public procurement in the promotion of local food systems. The question asked is whether the principles of competition law that regulates the EU's single market, fully applied in the framework of public procurement, stand in confrontation with the promotion of local food systems. It has been shown that local food systems can be a valid strategic clause included in public procurement procedures, as they enhance various social and environmental general interests that provide consumer's welfare by improving competition. The local food clause should be defined in the public procurement procedures without reference to a specific administrative territory, whether national or regional and be proportional and suitable to secure the attainment of the general interests' objectives.

**Keywords:** local food systems, food public procurement, strategic procurement, alternative food systems

L'articolo discute l'uso degli appalti strategici per promuovere i sistemi alimentari locali. Si incentra sulla domanda se le norme in materia di concorrenza, che regolano il mercato unico dell'UE e che sono applicabili appieno agli appalti pubblici, siano in conflitto con la promozione dei sistemi alimentari locali. L'analisi svolta ha dimostrato che i sistemi alimentari locali possono rappresentare una clausola di importanza strategica presente nelle procedure di appalto pubblico in quanto essi rafforzano vari interessi generali, sociali e ambientali, i quali, migliorando la concorrenza, garantiscono il benessere dei consumatori. Nelle procedure di appalto pubblico la clausola alimentare locale dovrebbe essere definita senza riferimento a uno specifico ambito amministrativo, nazionale o regionale, nonché essere proporzionata e adeguata a raggiungere obiettivi di interesse generale.

**Parole chiave:** sistemi alimentari locali, appalti pubblici per forniture di derrate alimentari, appalti strategici, sistemi alimentari alternativi



## Introduction

Since the nineties, the challenges of sustainable food systems have been a source of growing concern. In the EU, the institutional culmination of these concerns was the promulgation of the Farm to Fork Strategy in 2020,<sup>1</sup> one of the main pillars of the European Green Deal<sup>2</sup> which sets out a European Union plan to achieve carbon neutrality by 2050.<sup>3</sup>

Among the various competences of public authorities to move towards a more sustainable food system, there is one powerful and influential tool at their disposal: strategic public procurement. Strategic procurement is not only intended to meet the needs of the public sector, but it is also envisioned as an instrument to achieve general interest objectives, especially environmental and social ones.<sup>4</sup> In the EU, public spending is approximately 2.5 billion euros on food procurement.<sup>5</sup> Because of its impact on the economy, public authorities have the capacity to significantly contribute to the transition towards a more sustainable food system through food procurement.<sup>6</sup>

Local food systems (LFS) emerged in 1990 and have been in operation since then, driven by social society as an influential alternative to the cur-

<sup>1</sup> 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 Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*, COM (2020) 381 final, p. 14.

<sup>2</sup> Communication from the Commission, *The European Green Deal*, COM (2019) 640 final.

<sup>3</sup> In order to achieve the commitments established in the Paris Agreement by the Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality, OJ L 243, 9.7.2021 (“European Climate Law”).

<sup>4</sup> T. Medina Arnáiz, *La contratación pública estratégica*, in: T. Quintana López (ed.), *La contratación pública estratégica en la contratación del Sector Público*, Valencia 2020, pp. 81–100.

<sup>5</sup> Data obtained from OpenTender for the 27 EU MS in 2022. OpenTender is a European public procurement platform developed by Government Transparency Institute, to improve transparency and facilitate government accountability. The following CPV codes were looked up: Food, beverages, tobacco, and related products: 15000000; restaurant and catering services: 55300000; catering services: 55320000; cafeteria services: 55330000. 55500000 canteen and catering services from outside; 55510000 canteen services; 55520000 catering services from outside.

<sup>6</sup> Around 14% of the EU’s GDP is spent on public procurement. European Commission, *Buying green! A handbook on green public procurement*, Luxembourg 2016; E. Fisher, *The Power of Purchase: Addressing Sustainability through Public Procurement*, “European Procurement & Public Private Partnership Law Review” 2013, vol. 8, no. 1.

rent food system, highly industrialized and globalized.<sup>7</sup> LFS advocate for the settlement of the entire food chain within a reduced territory. Thus, all actors in the food chain – from production to waste disposal – participate in the food governance of a small territory in order to organize themselves to produce and consume food.<sup>8</sup> The two fundamental differences between the current global food system and an LFS are the geographical space, where actors interact, and the participatory governance, which advocates food democracy.<sup>9</sup> LFS are very heterogeneous, but their common objective is to reduce the negative externalities of the dominant food system; some of them focus on addressing negative health externalities, others on environmental or social ones.<sup>10</sup>

Even though LFS are not defined in European Union Law, they are of interest for the EU's institutions.<sup>11</sup> The EU Joint Research Centre describes LFS as those “where the production, processing, trade and consumption of food occur in a defined reduced geographical area.”<sup>12</sup>

LFS can be a sustainable alternative to the negative externalities of the current food system if they incorporate three main parameters: the enhance-

<sup>7</sup> L. Enthoven, G. Van den Broeck, *Local food systems: Reviewing two decades of research*, “Agricultural Systems” 2021, vol. 193, article 103226.

<sup>8</sup> L. Malassis, *Nourrir les hommes: un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*, Paris 1994.

<sup>9</sup> The notion of food democracy was conceived by Tim Lang in order to conceptualize citizens' demands against the “controlling forces” of the agri-food industry. T. Lang, *Food policy for the 21<sup>st</sup> century: can it be both radical*, in: M. Koc, R. MacRae, L.J.A. Mougeot, J. Welsh (eds.), *For Hunger-proof Cities: Sustainable Urban Food Systems*, vol. 216, Ottawa 1999, p. 218.

<sup>10</sup> J. Muchnik et al., *Systèmes agroalimentaires localisés: état des recherches et perspectives*, “Cahiers Agricultures” 2008, vol. 17, no. 6, pp. 513–519.

<sup>11</sup> Opinion of the European Committee of the Regions on ‘*Local food systems*’ (outlook opinion) 2011/C 104/01, point 21. 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. European Parliament Briefing, M.L. Augère-Granier, *Short food supply chains and local food systems in the EU*, Strassbourg 2016; European Committee of the Regions, *Sustainable public procurement of food*, Bruxelles 2018, p. 17; European Committee of the Regions, *The role of local and regional authorities in making food systems more sustainable*, Bruxelles 2020, p. 32; Opinion of the European Committee of the Regions, *From farm to fork the local and regional dimension*, 2021/C 37/04, point 8.

<sup>12</sup> M. Kneafsey et al., *Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics*, JRC Scientific and Policy Reports, European Commission, 2013, p. 13 and 23.

ment of local, seasonal and organically produced food.<sup>13</sup> Ultimately, they advocate proximity in the food chain. However, in this conceptual framework, proximity is conceived not only as physical (geographical distance) or social closeness (between the farmer and the consumer), but also as eco-systemic proximity; in others words, LFS intend to adapt food production and consumption to the surrounding natural ecosystem, all within a reduced space. The final objective of LFS is to establish a link between natural resources and the food needs of the citizens of a small territory.<sup>14</sup>

The aim of these considerations is to analyze if public authorities can use public procurement to enhance local food systems, justifying it by environmental and social general interests. Public procurement regulation, as is well-known, is characterized by a strong tension between the preservation of the EU single market and the pursuit of other strategic goals, either social or environmental. Therefore, the promotion of LFS through public procurement lies between these legal frictions.

### **1. Strategic public procurement: area of confluence between competition law and environmental and social protection**

Strategic public procurement in the EU has been widely analyzed in the legal literature. On the one hand, some authors consider that the main challenge to include strategic objectives in public procurement, such as the promotion of LFS, is the confrontation with competition law principles' regulating EU single market. According to these authors, strategic public procurement is a space of confrontation between economic and environmental or social interests.<sup>15</sup> On the other hand, an opposite segment of the

<sup>13</sup> Other important parameter is reducing meat consumption. H. Ritchie, P. Rosado, M. Roser, *Environmental Impacts of Food Production*, OurWorldInData.org, 2022, <https://ourworldindata.org/environmental-impacts-of-food> [accessed on 28.10.2023]; A. Maia Vargas et al., *The Role of Local Seasonal Foods in Enhancing Sustainable Food Consumption: A Systematic Literature Review*, "Foods" 2021, vol. 10, no. 9, p. 2206; J. Poore, T. Nemecek, *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*, "Science" 2018, vol. 360, no. 6392, pp. 987–992; M. Springmann et al., *Options for keeping the food system within environmental limits*, "Nature" 2018, vol. 562, no. 7728, pp. 519–525.

<sup>14</sup> J.-L. Rastion, *Accélérer la transition vers une alimentation durable par un changement de paradigme scientifique et économique et des politiques publiques innovantes*, "Systèmes Alimentaires" 2018, no. 3, pp. 17–27.

<sup>15</sup> S. Tavares da Silva, *La sostenibilidad ambiental en las directivas sobre contratación administrativa*, in: R. Galán Vioque (ed.), *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*

legal literature defends that the incorporation of strategic considerations in public procurement improves competition<sup>16</sup> as the latter is conceived to achieve consumer welfare.<sup>17</sup> These authors argue that there is no dilemma opposing two protected legal interests, but rather an accommodation of previously non-interacting branches of law. Consequently, public procurement is a privileged space of confluence<sup>18</sup> and reciprocal accommodation between competition law and environmental and social laws.

Moreover, it should be remembered that the EU project rooted its legitimacy on the quest for an ever closer union among the European peoples.<sup>19</sup> In the beginning, this union was to be achieved through the single market; the chosen instrument to attain a close union between the peoples of Europe was the economic integration. Thus, the EU single market is not only thought of as an area of economic freedom between Member States<sup>20</sup> but its legal regime is the result of the conciliation of different public interests protected by the EU.<sup>21</sup> So, the EU's conception of the market is close to ordoliberalism,<sup>22</sup> according to which, democratic power must intervene in

---

*blica*, Sevilla 2018, pp. 49–63; A. Sánchez Graells, *Truly Competitive Public Procurement as a Europe 2020 Lever: What Role for the Principle of Competition in Moderating Horizontal Policies?* “European Public Law” 2016, vol. 22, no. 2, pp. 377–394; J. Hettne, *Sustainable Public Procurement and the Single Market. Is there a conflict of interest?* “European Procurement & Public Private Partnership Law Review” 2013, vol. 8, no. 1, pp. 31–40; R. Le Velly, *Quand la concurrence rencontre la durabilité: l'introduction du développement durable dans le droit de la commande publique*, “Droit et Société” 2022, no. 110.

<sup>16</sup> J. Hojnik, *Environmental Protection v. Free Trade-Buy Local as a Barrier to EU Internal Market*, “Environmental Policy & Law” 2016, vol. 46, pp. 246–253; A. Gerbrandy, *Solving a sustainability deficit in European Competition Law*, “World Competition” 2017, vol. 40, no. 4, pp. 539–562; F. Riem, *L'aliment, entre droit du marché et pratiques dans les filières agricoles*, “Droit et Société” 2019, no. 101, pp. 37–52.

<sup>17</sup> R. Inderst, S. Thomas, *Integrating Benefits from Sustainability into the Competitive Assessment – How Can We Measure Them?* “Journal of European Competition Law & Practice” 2021, vol. 12, no. 9, pp. 705–709.

<sup>18</sup> The term confluence is understood as the place where two rivers flow together and become one.

<sup>19</sup> As Robert Schuman declared on 9 May 1950: “Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a *de facto* solidarity.”

<sup>20</sup> According to article 3.3 of the current TEU, the single market “shall work for the sustainable development of Europe based on [...] a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment.”

<sup>21</sup> J. Hettne, *Sustainable Public Procurement...*, pp. 31–40.

<sup>22</sup> E. Deutscher, S. Makris, *Exploring the ordoliberal paradigm: the competition-democracy nexus*, “Competition Law Review” 2016, vol. 11, pp. 181–214.

the free market by proclaiming an economic constitution in accordance with the values of society.<sup>23</sup> The EU single market is not an end in itself,<sup>24</sup> but a means to a greater end,<sup>25</sup> a political union founded to address a range of contemporary problems that Member States would be unable to deal with individually; yesterday it was the threat of a new war, today the ecological perils.

The four economic freedoms, enshrined in the Treaty of Rome,<sup>26</sup> as well as the competition regime, were fully applied to national public procurement legal systems to ensure a level playing field in tendering procedures.<sup>27</sup> Public procurement was an important obstacle to the construction of the common market, because, as a historically protectionist arena, the temptation for contracting authorities to award the contract to national bidders was, and still is, considerable.<sup>28</sup> Competition rules were applied to public procurement to prevent restrictions and distortions within the common market, in particular to avoid national preference. Public procurement procedures cannot be designed to favour certain economic operators; for instance, advantaging foodstuffs on the basis of their origin is, in principle, illegal as it would be discriminatory and an obstacle to the competition rules of the single market.<sup>29</sup> Nevertheless, purely economic considerations are not absolute in competition law, as others competitive parameters representing general

<sup>23</sup> S. Kingston, *Greening EU Competition Law and Policy*, Cambridge 2012, p. 14.

<sup>24</sup> J. Habermas, J. Derrida, *February 15, or what binds Europeans together: A plea for a common foreign policy, beginning in the core of Europe*, "Constellations" 2003, vol. 10, no. 3, pp. 291–297. The authors argued that political efforts to domesticate capitalism must not fall below the standards of social justice.

<sup>25</sup> F. Hervouët, *La dérive de l'Union européenne: de l'objectif de l'Union entre les peuples à celui de la concurrence*, "Revue de l'Union européenne" 2008, no. 514, pp. 9–14.

<sup>26</sup> Art. 3.b of the Treaty of Rome; current Art. 26.2 TFEU.

<sup>27</sup> As stated in the preamble of the repealed Council Directive 77/62/EEC of 21 December 1976 coordinating procedures for the award of public supply contracts. Since the 1970s onwards, the EEC law began to influence the public procurement's legal regime in the Member States, given the high significance of public procurement in quantitative and cultural terms for the Single Market.

<sup>28</sup> This obstacle was stated by the ECJ in C-360/96: "it must be borne in mind that the purpose of coordinating at Community level the procedures for the award of public service contracts is to eliminate barriers to the freedom to provide services and therefore to protect the interests of economic operators established in a Member State who wish to offer goods or services to contracting authorities in another Member State" § 44. "The objective of Directive 92/50 is to avoid the risk of preference being given to national tenderers or applicants whenever a contract is awarded by the contracting authorities" § 42.

<sup>29</sup> Art. 18.1 of Directive 2014/24/EU on public procurement.

interests, such as environmental or social protection, must be included. This accommodation of interests is particularly strong in the so-called strategic public procurement.<sup>30</sup>

Since the landmark *Concordia Bus Finland* judgment, contracting authorities are allowed to take into consideration ecological criteria to determine the most advantageous tender in a public procurement process.<sup>31</sup> Hence, since 2002 onwards, strategic clauses have begun to be admitted in public contracts, overcoming the purely economic view based on the sacrosanct cheapest bidder.<sup>32</sup> Although strategic objectives were considered as secondary, the enactment of the 2014 Directives, the fourth and current package on public procurement package in the EU<sup>33</sup>, gave a new impetus to the legal feasibility of pursuing these general interest objectives, such as ecological or social ones, through public procurement. The subordination of strategic procurement objectives to the economic freedoms of the single market has recently undergone a major change. Recently, in case C-395/18 of 30 January 2020, the Court of Justice of the European Union has elevated compliance with environmental requirements to the status of a general principle of public procurement: “[...] it should be noted that Article 18 of Directive 2014/24, entitled ‘Principles of procurement,’ is the first article of Chapter II of that Directive devoted to ‘general rules’ on public procurement procedures. Accordingly, by providing in paragraph 2 of that article that economic operators must comply, in the performance of the contract, with obligations relating to environmental, social and labour law, the Union legislature sought to establish that requirement as a principle, like the other principles referred to in paragraph 1 of that article, namely the principles of equal treatment, non-discrimination, transparency, proportionality and prohibiting the exclusion of a contract from the scope of Directive 2014/24 or artificially narrowing competition. It follows that such a requirement constitutes, in the general scheme of that directive, a cardinal value with

<sup>30</sup> J. Tejedor Bielsa, *El principio de competencia en la contratación pública. Delimitación, riesgos y garantías*, in: J.M. Gimeno Feliú (ed.), *Observatorio de los Contratos Públicos 2018*, Pamplona 2019, pp. 395–437.

<sup>31</sup> Judgment of the ECJ of 17 September 2002, case C-513/99, para 55, *Concordia Bus Finland Oy Ab v City of Helsinki*.

<sup>32</sup> T. Quintana López, *La contratación pública estratégica en la contratación del Sector Público*, Valencia 2020, pp. 64–66; V. Aguado i Cudolà, *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*, Pamplona 2021, pp. 36–43.

<sup>33</sup> Directive 2014/24/EU on public procurement, Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and Directive 2014/23/EU on concessions.

which the Member States must ensure compliance pursuant to the wording of Article 18(2) of that directive.”<sup>34</sup>

As a result, environmental or social principles are placed on an equal footing with economic ones. Price is no longer the only parameter in procurement procedures, as it is necessary to incorporate green or social clauses to select the best tender.<sup>35</sup> Green public procurement is a reflection of the latest changes in environmental law whose rules are increasingly using market-based instruments to protect the environment.<sup>36</sup> Without a coherent approach, environmental measures can result into barriers to economic trade, while economic measures can hinder environmental protection.<sup>37</sup>

## 2. Strategic food public procurement: the promotion of sustainable diets

According to Eurostat data, total expenditure on food and catering services for the 28 Member States in 2011 was 206.3 billion euros.<sup>38</sup> Thus, public procurement’s economic relevance and potential to change the food system is undeniable. The Commission considers public procurement as an essential tool to boost the ecological agri-food transition, and expresses its political determination to establish minimum mandatory criteria for sustainable food procurement.<sup>39</sup> At the time of writing, there is still no EU regulation compelling public authorities to include strategic clauses in food procurement contracts. Nonetheless, the Commission has recently announced a legislative proposal on sustainable food systems, which foresees the inclusion of mandatory minimum criteria for sustainable food public procurement.<sup>40</sup> We can

<sup>34</sup> Judgment of the CJEU of 30 January 2020, case 395/18, para 38, *Tim SpA – Direzione e coordinamento Vivendi SA v. Consip SpA i Ministero dell’Economia e delle Finanze*. Question referred for a preliminary ruling concerning the interpretation of Articles 57(4) and 71(6) of Directive 2014/24.

<sup>35</sup> Art. 67 of the Directive 2014/24/EU states that the award of public contracts shall be based on the most economically advantageous tender.

<sup>36</sup> S. Tavares da Silva, *La sostenibilidad ambiental...*, pp. 49–63.

<sup>37</sup> D.S. Olawuyi, *Environment*, in: D. Bethlehem et al. (eds.), *The Oxford Handbook of International Trade Law*, Oxford 2022, pp. 673–692.

<sup>38</sup> A. Boyano Larriba et al., *EU GPP criteria for food procurement, catering services and vending machines*, Luxembourg 2019, p. 9.

<sup>39</sup> Communication from the Commission. *A Farm to Fork...*, p. 14.

<sup>40</sup> European Commission. Draft technical specifications, *Supporting study for the development of minimum mandatory criteria for the sustainable procurement of food, catering services and vending machines*, Call for tenders JRC/SVQ/2023/MVP/0135.



but wait until its enactment to analyze the future mandatory criteria chosen to change the food system through public procurement.<sup>41</sup>

Even without mandatory minimum criteria, contracting authorities are increasingly including green or social criteria in their food procurement contracts, encouraged by EU policies. These strategic criteria are motivated by a raised institutional awareness of the current food system's detrimental effects on the environment, consumers health and farmers' livelihoods. Nowadays, there is no controversy about the need to reshape the current food system into a more sustainable one. The difference of opinions arises with the parameters at stake.<sup>42</sup> What are the most effective parameters for building a sustainable food system? One of the most controversial parameters here is the promotion of a local food system, or the proximity food clause.<sup>43</sup> However, there are also other less contentious clauses used by the public purchase of sustainable food.

The unquestionable food sustainable clauses are included in the EU Green Public Procurement (GPP) criteria for food procurement, catering services and vending machines,<sup>44</sup> drawn up by the EU Commission. GPP are guidelines of conduct, therefore a soft law document whose objective is to facilitate the incorporation of green criteria in public procurement.<sup>45</sup> Even if the ecological clauses defined in the GPP are voluntary, the importance of these guidelines is irrefutable; they establish green criteria common definitions for all Member States, with the aim of using a common *acquis* and inserting green criteria accepted by the European public procurement legal system.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Legislative framework for sustainable food systems: [https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy/legislative-framework\\_en](https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy/legislative-framework_en) [accessed on 28.10.2023].

<sup>42</sup> M. Springmann et al., *Options for keeping...*, pp. 519–525.

<sup>43</sup> B. Born, M. Purcell, *Avoiding the Local Trap. Scale and Food Systems in Planning Research*, “Journal of Planning Education and Research” 2006, vol. 26, no. 2, pp. 195–207; R. Sonnino, *Escaping the Local Trap: Insight on Re-localization from School Food Reform*, “Journal of Environmental Policy & Planning” 2010, vol. 12, no. 1, pp. 23–40.

<sup>44</sup> A. Boyano Larriba et al., *EU GPP criteria...*

<sup>45</sup> Common EU GPP criteria are those criteria that can be incorporated into a public procurement procedure for goods, services or works in order to reduce the environmental impact of a purchase. The Commission has promulgated 14 GPP sectoral guides (computers, electricity, furniture, road transport, etc.) More information: [https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en) [accessed on 28.10.2023].

<sup>46</sup> H. Schebesta, *Revision of the EU Green Public Procurement Criteria for Food Procurement and Catering Services – Certification Schemes as the Main Determinant for Public Sustainable Food Purchases?* “European Journal of Risk Regulation” 2018, vol. 9, no. 2, pp. 316–328.



The purpose of this paper is not to analyze each green food public procurement criterion recommended by the EU Commission in the GPP. Three green criteria, however, must be highlighted because of their importance or connection to food proximity. In the first place, the main green clause recommended by the EU guidelines is organic food as established by the Regulation (EU) 2018/848; according to this regulation, food proximity is not taken into account to obtain the organic certification.

Secondly, the Commission recommends using agricultural products labelled with geographical indications<sup>47</sup> as a green criterion, as these products should meet certain conditions such as protecting natural resources or the landscape of the production area. This recommendation should not be mistaken with a promotion of local food, as the geographical indication's recommendation is addressed to all contracting authorities and for all protected geographical indications; in other words, Lleida pears, which have a protected designation of origin, can be included in the contracting specifications of a Polish school as a green clause. Moreover, this green recommendation is open to criticism, since, according to the doctrine, agri-food quality schemes lack effective environmental protection.<sup>48</sup>

Thirdly, GPP recommends using food transportation as an ecological clause in order to reduce GHG emissions. Curiously, though, since its recommended application is limited to catering services,<sup>49</sup> this clause does not take into account food proximity either. This recommendation assesses the transportation of the meals already prepared from the external kitchens to the public authority; therefore, this green criterion does not imply the promotion of proximity or local food.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Regulation (EU) No 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, OJ L 343, 14.12.2012. Food quality schemes are divided into geographical indications or designations of origin, depending on whether the entire food production process takes place in a defined geographical area or only some of the production's steps.

<sup>48</sup> A. Di Lauro, *L'insoutenable soutenabilité des AOP et IGP: quel avenir pour ces signes de qualité?* "Revue Européenne de Droit de la Consommation" 2020, vol. 1, pp. 119–145.

<sup>49</sup> Several types of public contracts fall outside this recommendation, such as supply contracts or service concessions. Furthermore, the Commission specifies that this food transportation criterion will only apply (1) when the delivery of food is part of the contracted service, (2) if the fleet is under the control of the tenderer.

<sup>50</sup> J.J. Czarnecki, S. Van Garsse, *What is life-cycle costing?* in: M. Andhov et al. (eds.), *Cost and EU Public Procurement Law. Life-Cycle Costing for Sustainability*, Oxon 2020, pp. 3–19.

Finally, the recent elimination of seasonal products as a green criterion is noteworthy. The Commission's argument for removing this criterion is not convincing; according to the Commission, consuming seasonal food is only one element of a sustainable diet and there are other dietary behaviours with better environmental benefits, such as reducing excessive meat consumption. Perhaps the reason for the Commission's decision to remove this criterion from its recommendations is its close link to geographical proximity and the prohibition of territorial roots.

### **3. Rationale to promote local food systems within public procurement regimes. Concluding remarks**

Promoting LFS through public procurement might be considered discriminatory because it favours food produced in a particular area of a Member State. Food produced out of the particular areas would suffer discrimination and the free movement of goods would be hindered.<sup>51</sup> Therefore, in principle, a local food clause would be null.

The promotion of LFS by public procurement may be connected with the prohibition of territorial rooting. Within the framework of public procurement, territorial rooting refers to those provisions which may, on the basis of establishment in a geographical area or a territorial connection, favour the participation of certain tenderers or improve their evaluation on the basis of such territorial criteria. In other words, territorial root is the requirement by a contracting authority that some of the relevant conditions of a tenderer is to be located within a particular territorial area.<sup>52</sup>

The prohibition of territorial root is not absolute in the EU public procurement legal system, as exceptions have been elaborated by the CJEU's case-law.<sup>53</sup> A local food clause would be valid if it simultaneously meets four requirements. First, the clause should not be discriminatory. In order to meet this requirement, the definition of local food in the procurement document must be delimited in terms of a certain distance from the location where the

<sup>51</sup> Judgment of the CJEU of 20 March 1990, case C-21/88, § 11, *Du Pont de Nemours Italiana SpA v Unità sanitaria locale*.

<sup>52</sup> D. Melo Fernandes, *A contratação de proximidade na revisão do Código dos Contratos Públicos de 2022: o que mudou: muito, pouco ou nada?* "Revista de Direito Administrativo" 2023, no. 17, pp. 45–59.

<sup>53</sup> Judgment of the CJEU of 27 October 2005, case C-234/03, *Contse SA v Insalud*; Judgment of the CJEU of 23 December 2009, case C-376/08, *Serrantoni Srl v Comune di Milano*.

contract will be executed (expressed in kilometres, for example). It must overall avoid chauvinistic food favouritism, so local food should be defined without reference to a specific administrative territory, whether national or regional. Put differently, local vegetables cannot be defined as those from a certain region, but rather those within a radius, for example 100 km, from the school canteen, thus regardless of administrative borders. The second requirement concerns the suitability of the local food clause to secure the attainment of a general interest's objective.<sup>54</sup> Thirdly, the clause must be proportional, it should not go beyond what is necessary in order to attain the objective.<sup>55</sup>

Finally, territorial rooting can be justified by overriding requirements in pursuit of general interests. As far ahead stated in Cassis de Dijon judgment, imperative requirements in the general interest can justify a limitation of the four single market's freedoms.<sup>56</sup> Promoting LFS through public procurement can be justified by a very wide set of general interests. LFS can be justified by the need to protect food security,<sup>57</sup> promote healthier and more nutritious diets,<sup>58</sup> protect the environment<sup>59</sup> or strengthen the position of primary pro-

<sup>54</sup> The contracting authority must prove that the local food criterion effectively contributes to the objective pursued. Judgment of the Court, 13 July 1994, case C-131/93, § 26, Commission v Federal Republic of Germany.

<sup>55</sup> For instance, if the local food's clause materializes as an award criterion, it would be proportionate if it does not have a very high percentage in the final weighing. Judgment of the Court, 18 May 2017, joined cases, C-360/15 and C-31/16, § 148, *College van Burgemeester v X BV*; R. Fernández Salcedo, *Los criterios de adjudicación al servicio de la calidad ambiental y de la lucha contra el cambio climático: el precio en jaque*, in: X. Lazo Vitoria (ed.), *Compra Pública Verde y Cambio Climático*, Barcelona 2022, pp. 209–261.

<sup>56</sup> M. Fakhri, *A History of Food Security and Agriculture in International Trade Law, 1945–2017*, in: J. Haskell, A. Rasulov (eds.), *New Voices and New Perspectives in International Economic Law*, Cham 2020, pp. 55–90; Judgment of the Court of 20 February 1979, case 120/78, § 8, *Rewe-Zental AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

<sup>57</sup> Judgment of the Court of 10 July 1984, case 72/83, § 7 and 8, *Campus Oil v Minister for Industry and Energy*.

<sup>58</sup> G. Sherriff, *Towards healthy local food: issues in achieving just sustainability*, "Local Environment" 2009, vol. 14, no. 1, pp. 73–92; C.E. Caspi, G. Sorensen, S.V. Subramanian, I. Kawachi, *The local food environment and diet: a systematic review*, "Health & Place" 2012, vol. 18, no. 5, pp. 1172–1187.

<sup>59</sup> A. Wood et al., *Reframing the local-global food systems debate through a resilience lens*, "Nature Food" 2023, vol. 4, no. 1, pp. 22–29; L. Mengyu et al., *Global food-miles account for nearly 20% of total food-systems emissions*, "Nature Food" 2022, vol. 3, no. 6, pp. 445–453; A.J. Stein, F. Santini, *The sustainability of 'local' food: a review for policy-makers*, "Review of Agricultural, Food and Environmental Studies" 2022, vol. 103, no. 1, pp. 77–89.

ducers in supply chains.<sup>60</sup> The rationale to promote LFS is interconnected and interdependent and comprises social and environmental aspects as well as those and based on the protection of public health. This range opens the door to the legal validity of the promotion of LFS through public procurement in the EU.

## BIBLIOGRAPHY

- Aguado i Cudolà V. (2021), *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*, Pamplona.
- Born B., Purcell M. (2006), *Avoiding the Local Trap. Scale and Food Systems in Planning Research*, “Journal of Planning Education and Research” vol. 26, no. 2.
- Boyano Larriba A. et al. (2019), *EU GPP criteria for food procurement, catering services and vending machines*, Luxembourg.
- Caspi C.E., Sorensen G., Subramanian S.V., Kawachi I. (2012), *The local food environment and diet: a systematic review*, “Health & Place” vol. 18, no. 5.
- Czarnezki J.J., Van Garsse S. (2020), *What is life-cycle costing?* in: M. Andhov et al. (eds.), *Cost and EU Public Procurement Law. Life-Cycle Costing for Sustainability*, Oxon.
- Deutscher E., Makris S. (2016), *Exploring the ordoliberal paradigm: the competition-democracy nexus*, “Competition Law Review” vol. 11.
- Di Lauro A. (2020), *L'insoutenable soutenabilité des AOP et IGP: quel avenir pour ces signes de qualité?* “Revue Européenne de Droit de la Consommation” vol. 1.
- Enthoven L., Van den Broeck G. (2021), *Local food systems: Reviewing two decades of research*, “Agricultural Systems” vol. 193.
- Fakhri M. (2020), *A History of Food Security and Agriculture in International Trade Law, 1945–2017*, in: J. Haskell, A. Rasulov (eds.), *New Voices and New Perspectives in International Economic Law*, Cham.
- FAO (2020), *Covid-19 et le rôle des productions alimentaires locales dans la construction de systèmes alimentaires locaux plus résilients*, Rome.
- Fernández Salcedo R. (2022), *Los criterios de adjudicación al servicio de la calidad ambiental y de la lucha contra el cambio climático: el precio en jaque*, in: X. Lazo Vitoria (ed.), *Compra Pública Verde y Cambio Climático*, Barcelona.
- Fisher E. (2013), *The Power of Purchase: Addressing Sustainability through Public Procurement*, “European Procurement & Public Private Partnership Law Review” vol. 8, no. 1.

<sup>60</sup> Despite their similarity, LFS is a different term from short supply chains, which aim is to reduce the number of economic actors between the farmer and the consumer, as their main concern is to improve farmer's incomes. Until the January 2023, the former Common Agricultural Policy had provided a legal definition of a short supply chain involving no more than one intermediary between farmer and consumer. Art. 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. Art. 11.1 Commission Delegated Regulation (EU) No 807/2014 of 11 March. Nowadays, these provisions have been repealed as the new CAP does not define the short supply chain.

- Gerbrandy A. (2017), *Solving a sustainability deficit in European Competition Law*, “World Competition” vol. 40, no. 4.
- Habermas J., Derrida J. (2003), *February 15, or what binds Europeans together: A plea for a common foreign policy, beginning in the core of Europe*, “Constellations” vol. 10, no. 3.
- Hervouët F. (2008), *La dérive de l’Union européenne: de l’objectif de l’Union entre les peuples à celui de la concurrence*, “Revue de l’Union européenne” no. 514.
- Hettne J. (2013), *Sustainable Public Procurement and the Single Market. Is there a conflict of interest?* “European Procurement & Public Private Partnership Law Review” vol. 8, no. 1.
- Hojnik J. (2016), *Environmental Protection v. Free Trade-Buy Local as a Barrier to EU Internal Market*, “Environmental Policy & Law” vol. 46.
- Inderst R., Thomas S. (2021), *Integrating Benefits from Sustainability into the Competitive Assessment – How Can We Measure Them?* “Journal of European Competition Law & Practice” vol. 12, no. 9.
- Kingston S. (2012), *Greening EU Competition Law and Policy*, Cambridge.
- Kneafsey M. et al. (2013), *Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics*, JRC Scientific and Policy Reports, European Commission.
- Lang T. (1999) *Food policy for the 21<sup>st</sup> century: can it be both radical*, in: *For Hunger-proof Cities*, in: M. Koc, R. MacRae, L.J.A. Mougeot, J. Welsh (eds.), *For Hunger-proof Cities: Sustainable Urban Food Systems*, vol. 216, Ottawa.
- Le Velly R. (2022), *Quand la concurrence rencontre la durabilité: l’introduction du développement durable dans le droit de la commande publique*, “Droit et Société” no. 110.
- Maia Vargas A. (2021), *The Role of Local Seasonal Foods in Enhancing Sustainable Food Consumption: A Systematic Literature Review*, “Foods” vol. 10, no. 9.
- Malassis L. (1994), *Nourrir les hommes: un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*, Paris.
- Medina Arnáiz T. (2020), *La contratación pública estratégica*, in: T. Quintana López (ed.), *La contratación pública estratégica en la contratación del Sector Público*, Valencia.
- Melo Fernandes D. (2023), *A contratação de proximidade na revisão do Código dos Contratos Públicos de 2022: o que mudou: muito, pouco ou nada?* “Revista de Direito Administrativo” no. 17.
- Mengyu L. et al. (2022), *Global food-miles account for nearly 20% of total food-systems emissions*, “Nature Food” vol. 3, no. 6.
- Muchnik J. (2008). *Systèmes agroalimentaires localisés: état des recherches et perspectives*, “Cahiers Agricultures” vol. 17, no. 6.
- Olawuyi D.S. (2022), *Environment*, in: D. Bethlehem et al. (eds.), *The Oxford Handbook of International Trade Law*, Oxford.
- Poore J., Nemecek T. (2018) *Reducing food’s environmental impacts through producers and consumers*, “Science” vol. 360, no. 6392.
- Rastion J.-L. (2018), *Accélérer la transition vers une alimentation durable par un changement de paradigme scientifique et économique et des politiques publiques innovantes*, “Systèmes Alimentaires” no. 3.
- Riem F. (2019), *L’aliment, entre droit du marché et pratiques dans les filières agricoles*, “Droit et Société” no. 101.

- Ritchie H., Rosado P., Roser M. (2022), *Environmental Impacts of Food Production*, Our-WorldInData.org, <https://ourworldindata.org/environmental-impacts-of-food> [accessed on 28.10.2023].
- Sánchez Graells A. (2016), *Truly Competitive Public Procurement as a Europe 2020 Lever: What Role for the Principle of Competition in Moderating Horizontal Policies?* “European Public Law” vol. 22, no. 2.
- Schebesta H. (2018), *Revision of the EU Green Public Procurement Criteria for Food Procurement and Catering Services – Certification Schemes as the Main Determinant for Public Sustainable Food Purchases?* “European Journal of Risk Regulation” vol. 9, no. 2.
- Sherriff G. (2009), *Towards healthy local food: issues in achieving just sustainability*, “Local Environment” vol. 14, no. 1.
- Sonnino R. (2010), *Escaping the Local Trap: Insight on Re-localization from School Food Reform*, “Journal of Environmental Policy & Planning” vol. 12, no. 1.
- Springmann M. et al. (2018), *Options for keeping the food system within environmental limits*, “Nature” vol. 562, no. 7728.
- Stein A.J., Santini F. (2022), *The sustainability of ‘local’ food: a review for policy-makers*, “Review of Agricultural, Food and Environmental Studies” vol. 103, no. 1.
- Tavares da Silva S. (2018), *La sostenibilidad ambiental en las directivas sobre contratación administrativa*, in: R. Galán Vioque (ed.), *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*, Sevilla.
- Tejedor Bielsa J. (2019), *El principio de competencia en la contratación pública. Delimitación, riesgos y garantías*, in: J.M. Gimeno Feliú (ed.), *Observatorio de los Contratos Públicos 2018*, Pamplona.
- Wood A. et al. (2023), *Reframing the local-global food systems debate through a resilience lens*, “Nature Food” vol. 4, no. 1.



GIUSEPPE SPOTO

Roma Tre University, Italy  
e-mail: giuseppe.spoto@uniroma3.it  
ORCID: 0000-0001-8176-7809

## Lab-grown meat and the Italian ban

La carne coltivata in laboratorio  
e il divieto italiano

The article analyses the advantages and disadvantages of in-vitro cultivation of meat, noting that the proposal to ban its trade by Italy, despite some shareable reasons behind it, appears to be an excessive measure of legal paternalism with negative effects on further research. According to the author, it would be more appropriate to approve a specific law that would regulate the production processes of cultured meat, ensuring correct consumer information and considering this product an alternative to the consumption of conventional meat, rather than a substitute. This would, however, require an introduction of a new product configuration and a distinct legal denomination.

**Keywords:** cultured meat, lab-grown meat, novel food legislation, consumer protection, legal paternalism, dietary considerations

L'articolo analizza i vantaggi e gli svantaggi della coltivazione della carne in vitro. Viene osservato che il divieto italiano, nonostante alcune legittime ragioni, appare essere una misura eccessiva di paternalismo giuridico che incide negativamente su ulteriori ricerche. A parere dell'autore, sarebbe più opportuno approvare un regolamento specifico che regoli processi di produzione di carni coltivate, garantendo una corretta informazione ai consumatori e riconoscendo questo prodotto come un'alternativa al consumo di carne convenzionale, e non come suo sostituto. Tuttavia, ciò richiederebbe una nuova qualificazione del prodotto e una denominazione giuridica separata.

**Parole chiave:** carne coltivata, alimenti, nuove regolazioni in materia di alimenti, tutela dei consumatori, paternalismo giuridico, considerazioni dietetiche



## Introduction

This article is a reflection on the Italian law to ban the trade in laboratory-grown meat. An important clarification must be made here: at the time of its writing, the ban has been approved by both houses of Parliament, but law has not yet come into force.<sup>1</sup> The point, however, is not to provide any judgment on a political choice, but to provide the scientific community with a reflection on legal paternalism and the problems of the trade in lab-grown meat in Europe. Some pros and cons must be considered if an objective analysis is to be proposed. Extreme defenders of the benefits that cultured meat will bring are wrong, but those who want to stop progress and research with the means of bans are also wrong. The article does not intend to criticize the Italian bill, which has some justifiable reasons or rationale behind, it but aims to reflect on the concrete effectiveness of the ban policies. It also aims to prompt the scientific community to reflect on the most appropriate legal instruments by answering some questions: are legal paternalism measures effective in a global market? Are mutual recognition and the precautionary principle always valid principles? How can local producers and the livestock sector be protected without violating international trade rules? These are questions that apply to every country.

### 1. Legal paternalism

According to the *Nanny State Index 2023* which measures the degree to which regulatory interventions inspired by legal paternalism have been adopted, Italy is among the countries most open to individual consumer choices in the food and alcoholic beverage market. Out of the ranking of thirty countries that sees Turkey in the first place among the least tolerant countries in 2023, followed by Norway, Italy is in third-last place, just ahead of the Czech Republic and Germany, which are respectively in the second-last place and at the back of the list of countries that most guarantee freedom of consumption choice.

The research, coordinated by C. Snowden under the auspices of the IEA, has produced the *Nanny State Index* annually since March 2016, focusing on lifestyles, bans, and more generally the policies of individual states with the consumption of three categories of goods: alcoholic beverages; e-cigarettes and tobacco; food and soft drinks. The states scoring highest in the ranking resort

---

<sup>1</sup> The comments refer to bill A.S. 651 passed by the Italian Senate on 19 July, 2023 and approved by the Chamber of Deputies without amendment on November 26, 2023.

to paternalistic policies through high taxation or the use of direct measures to curb the consumption of such goods, while the states scoring lowest favor clear information on labels, without intervening on prices and leaving consumers more freedom of choice. Poland ranks among the top 10 countries, exactly the ninth, thus placing itself among the countries with the most paternalistic measures, preferring consumer protection based on controls and bans. The Irish proposal to change the labeling rules for alcoholic beverages (and in particular wine) by adopting labels similar to those used for cigarettes and tobacco products should also be mentioned in the context of the discussion on this issue.

Returning to Italy, if we look at the published data, we observe a high tolerance for alcohol and tobacco products, while a more restrictive policy for electronic cigarettes and the consumption of soft drinks. However, if we consider the recent political decision to ban the trade in lab-grown meat, it is reasonable to believe that the approach will change in the future. This proposal, which has animated the scientific debate on an update of the regulatory model considered most useful and in a middle between paternalistic and libertarian choices, seems to apply different weights and measures depending on the types of goods, revealing a new variable about the sector of the most innovative Lab Grown Food production techniques.

The Lab Grown Food category encompasses a wide variety of products: lab-grown meat (also improperly called “synthetic meat”) and plant-based products or “non-meat.” They emulate the taste and texture of meat,<sup>2</sup> but are food made entirely from plant-based ingredients. There are also “single-cell” products that use single-cell organisms such as bacteria, fungi, yeasts, and algae to derive functional compounds for the food industry.

In addition to the objective of protecting the health of consumers when faced with food that has not been fully tested, there is certainly the legislator’s intention to preserve the traditional agri-food heritage, emphasizing the differences to other production systems and enhancing the qualitative characteristics of the Italian meat market. However, limiting the scope of the ban exclusively to cell cultures or tissues deriving from vertebrate animals cannot be justified, since such a specification would leave out of its scope all non-vertebrate animals used in food such as molluscs, octopus, cuttlefish, squid and crustaceans in general. From this point of view, for the reasons mentioned above, it is therefore clear that the predominant interest underlying the ban is primarily aimed at preserving “traditional” forms of domestic livestock farm-

---

<sup>2</sup> E. Sirsi, *Della carne degli animali e del consumo etico*, “Agricoltura Istituzioni Mercati” 2018, no. 1, pp. 33–70.

ing, forgetting other species of animals that may also reach our tables.<sup>3</sup> The declared objectives of protecting the health of consumers that would justify the application of the ban based on the precautionary principle therefore remain in the background, while the protection of specific interests of the producers' category is more evident, which certainly raises some perplexity. Pending more precise information on consumer health from the scientific community, the appeal to the precautionary principle underlying the legislative measure introducing a ban on the consumption and marketing of meat grown in laboratories cannot, however, be considered conclusive. The measures introduced can be reviewed and modified, once the situation of scientific uncertainty has been defined, taking on sharper and more precise contours. However, precisely about the precautionary principle, invoked to protect consumers, another critical element of the law should be pointed out, considering that the ban not only concerns the sale but extends to any form of production of meat grown in a laboratory. Thus, if we adhere to a restrictive interpretation of the ban, the provision takes on a far broader scope than the aims set out in the preamble, ending up in preventing any kind of private research on the matter.

It is necessary to clear the debate of any kind of prejudice and consider all the aspects at stake. Examining the advantages and disadvantages of the adoption of the measure, which at the moment seems to show numerous criticalities not only in terms of concrete regulatory effectiveness regarding a category of goods that has not yet entered the market in Europe. However, this topic is mainly aimed at excluding companies from a new and large market, despite the broad forecasts in terms of profits and growth worldwide.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> In an early version, the heading of Article 2 of the bill introduced "Divieto di produzione e commercializzazione di alimenti e mangimi sintetici – Prohibition of the production and marketing of synthetic food and feed." Subsequently, the phrase: "alimenti e mangimi sintetici – synthetic food and feed" was replaced with "alimenti e mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o da tessuti derivanti da animali vertebrati – food and feed consisting of, isolated from or produced from cell cultures or tissues derived from vertebrate animals." This amendment is to be considered pejorative and, notwithstanding the critical nature of the term "synthetic meat" to refer to cell cultures and biological material, the wording of the original text, provided it was accompanied by a clearer preliminary definition aimed at better specifying and circumscribing the scope, would certainly have been preferable to the wording approved by the Senate, which proves to be a harbinger of greater problems of interpretation. Perhaps it would have been more appropriate if the legislator had proposed the definition referred to in EU Regulation 2015/2283 on novel foods, which is contained in Art. 3(2)(vi) without stumbling into misunderstandings and bungling.

<sup>4</sup> P. Benanti, *La carne sintetica tra biotecnologie e società*, "Aggiornamenti Sociali" 2018, no. 6–7, pp. 475–482. See the reflection on a difficult relationship of technological innovation and its impact on society: L. Costato, *Innovazione tecnologica, agricoltura*

Rather than an absolute ban that will result in bending the logic of free trade, cultured meat should be authorized at the European level. At the same time, certain measures could be taken to protect the quality of meat production from Italian farms.

We can start to support the need for an action at the regulatory level to qualify this *in vitro* production not as meat, however, as an alternative product with a distinct and specific legal denomination. It is possible to develop the most appropriate legal instruments to mitigate the negative effects of the application of the principle of mutual recognition without leaving breeders behind or falling out of the market that will certainly expand worldwide in the upcoming years.

## 2. The ban: pros and cons

The positive aspects of the development of cultured meat consumption certainly include the prevention of zoonoses. There is no doubt that many human infectious diseases are transmitted by animal pathogens and that the cultivation of meat in laboratories and protected environments could counter these dangers more easily.<sup>5</sup> However, the argument cannot be commonly used for all livestock farms because these fears are very low in Europe, since, with few exceptions, the rules laid down at the EU level provide for very high food safety standards and controls<sup>6</sup> that reduce the dangers of zoonoses, although do not neutralize them entirely.

Furthermore, if we consider the generally applied principles of food safety, there are several shareable objectives behind the ban that cannot be overlooked, as the elements used for cultivation contain hormonal growth factors that could be harmful to consumers.<sup>7</sup> This is an extremely sensitive point that must not be overlooked because the presence of growth hormones

---

*e alimentazione: una sfida risalente*, “Diritto Alimentare” 2019, no. 2; F. Albisinni, *Diritto agroalimentare innanzi alle sfide dell’innovazione*, “BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto” 2020, no. 2, pp. 25–42.

<sup>5</sup> F. Cusano, F. Pedace, *I “novel food” possono essere un rimedio alle zoonosi?*, fedelismi.it, 2021, no. 16, p. 22; E. McNamara, C. Bomkamp, *Cultivated meat as a tool for fighting antimicrobial resistance*, “Nature Food” 2022, no. 3, pp. 791–794.

<sup>6</sup> L. Paoloni, *Benessere animale e filiera sostenibile*, “Rivista di Diritto Alimentare” 2021, no. 3, pp. 37–41.

<sup>7</sup> On the risk of a lowering of protection levels in connection with possible enlargements of international trade rules: G. Bonora, *Sul difficile nodo della carne trattata con ormoni nel “Transatlantic Trade and Investment Partnership” (TTIP)*, “Rivista di Diritto Agrario” 2016, no. 1, pp. 123–137. For an in-depth look at the different European approach to food

in the culture medium is a factor in itself that is sufficient to monitor the marketing of laboratory-developed meat more closely.

From this point of view, the political choice of a specific ban on the trade in lab-grown meat may therefore be understandable, however, many other arguments lead one to criticize the choice of preventing the full development of private enterprise freedom in this area. In my opinion, in the absence of clear scientific evidence of a danger to consumer health, the legislative ban would be contrary to Article 41 of the Italian Constitution, which guarantees the freedom of private economic initiative. The reference to the precautionary principle<sup>8</sup> would not allow this relief to be overcome, since it should be remembered that its application must always be within the limits of temporariness, proportionality, and reasonableness of the ban.

### 3. Laboratory-grown meat and sustainability goals

The question of whether laboratory-grown meat offers a more sustainable alternative to conventional meat production in terms of its nutritional contribution to consumers' diets and, above all, in terms of its impact on the environment, merits further investigation. In the first respect, it is not possible to equate the products from a nutritional point of view, so the conventional meat diet remains preferable, given that the qualitative contribution also depends on the farming model and the type of feed given, which influence the growth and development of the animal. The lower nutrients in cultured meat could perhaps be compensated for in the future by enriching the final product and filling any deficiencies with additional elements, but this argument is now definitely a point in favor of conventional food.

More complex, however, is the issue of environmental impact,<sup>9</sup> because there is conflicting data on the actual sustainability of cultured meat, although most scholars tend to consider this type of production more advantageous than conventional livestock farming.

---

safety compared to the US: F. Bruno, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Padova 2017.

<sup>8</sup> For an in-depth look at the precautionary principle and the Early Warning System in Europe: V. Paganizza, *Il sistema di allarme rapido degli alimenti e i mangimi (RASFF): comunicazione e collaborazione per la gestione del rischio*, Padova 2023; L. Petrelli, *Il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi*, "Rivista di Diritto Alimentare" 2010, no. 4.

<sup>9</sup> N. Ferrucci, S. Schiavon, *Inquinamento zootecnico: una rivalutazione del ciclo biologico nelle nuove prospettive della ricerca tecnica*, "Rivista di Diritto Agrario" 2002, no. 1, p. 121.

According to the 2006 and 2019 FAO reports “Livestock’s Long Shadow”<sup>10</sup> livestock production is directly responsible for 14% of total greenhouse gas emissions, in addition to the enormous consumption of water. Due to the increase in population, it is evident that the problems of environmental impact will increase exponentially unless different production methods are adopted and viable alternatives are offered. In this context, cultured meat represents an alternative example for reducing the environmental impact of livestock farming. However, while it can easily be argued that developing only a portion of an animal’s muscle tissue in vitro is an operation that has less environmental impact than growing a “whole” animal over time, regarding methane emissions from enteric fermentation of ruminates and consumption of soil and water, the energy requirements to operate bioreactors and to implement large-scale in-vitro meat production are not environmentally neutral, either.

As far as energy consumption is concerned, it has to be said that there has been no shortage of studies aimed at calculating the increase in usable surface area for purposes other than breeding, and consequently the possibility of developing energy-efficient systems through bioenergy production.<sup>11</sup> Thus, the emissions associated with the use of fuel and electricity required to run in-vitro meat production could be offset by using renewable energy sources obtained by reclaiming land taken from traditional farming methods.

On the other hand, the large-scale production of in vitro meat, if intended not to supplement the consumption demand of conventional meat, but to fulfill more generic purposes of complete replacement or considerable reduction in production, together with the reduction of meadows and pastures needed for livestock farming, could generate negative impacts on rural biodiversity.

In truth, there are many other reasons to consider that lead one to look with circumspection at the large-scale marketing of cultured meat, but which do not justify an outright ban a priori and the adoption of such stringent countermeasures. Moreover, it should be pointed out that even in the absence of an express ban, cultured meat would not automatically be able to enter the

<sup>10</sup> For a more precise review of the data see: <https://www.fao.org/news/story/it/item/197623/icode/> [accessed on 27.09.2019] and regarding the cited studies see H. Steinfeld, P. Gerber, T. Wassenaar, V. Castel, M. Rosales, C. de Haan, *Livestock’s long shadow: environmental issues and options*, Rome 2006, especially from p. 79 onward.

<sup>11</sup> H.I. Tuomisto, M. Joost Teixeira de Mattos, *Environmental Impacts of Cultured Meat Production*, “Environmental Science & Technology” 2011, no. 45, pp. 6117–6123; M.J. Post et al., *Scientific, sustainability and regulatory challenges of cultured meat*, “Nature Food” 2020, no. 1, pp. 403–415; D. Humbird, *Scale-up economics for cultured meat*, “Biotechnology and Bioengineering” 2021, no. 118, pp. 3239–3250.

European market until after the completion of a long and complex process of controls required for any new foodstuff. In fact, it should be noted that the ban refers to a good that is not yet on the market in Europe, even if it is already in circulation in non-European markets.

If we think of the rules about full information on the ingredients used to arrive at the finished product, it is clear that there are numerous aspects that need to be investigated, and in the face of which the rules on novel foods are inadequate. However, extending the ban to any form of cell culture production tout court, ending up disincentivizing and hindering the research sector in this field, risks turning it into a boomerang against the very breeders and operators in the meat supply chain that we would like to protect with such a measure.

On closer inspection, this is a different product category that should not be seen as a substitute for meat from traditional livestock farms.

Laboratory-grown meat could serve a different function, supplementing the traditional diet of omnivorous consumers, and providing access to new types of protein supply to a wider audience that does not normally consume meat, thus including vegetarians and vegans.<sup>12</sup>

However, this last point also merits further investigation because cultures often use substances derived from animals, and from a technical point of view, foetal bovine serum, obtained during the slaughter process, is used to stimulate cell growth and proliferation. Now, if one wants to ensure the possibility of offering additional protein diets to those who do not consume meat for ethical reasons in the future, it would not be expedient to block the advancement of research and the refinement of viable alternative techniques. For example, it is worth mentioning that experiments based on alginate, obtained from seaweed, are being studied, which would overcome the problems of finding foetal bovine serum. However, this aspect introduces further elements of criticality if the contribution of vegetable derivatives to animal ingredients is high. In other words, if cultured meat were to become a hybrid product mixed with vegetable ingredients, there would be a further problem for consumers in relation to the final product purchased, which would no longer accurately reflect the object of demand. There is therefore a need for a distinction that must always be maintained, in terms of product categories, between cultured meat and processed products containing plant proteins. It is equally obvious that a distinction should be made between cultivated

---

<sup>12</sup> M. Reynolds, *Lab-Grown Burgers have a Secret Ingredient: Plants*, “Wired” 2023, no. 3–4, <https://www.wired.co.uk/article/hybrid-meat-blended-burgers-upside-foods-ivy-farm-technologies> [accessed on 12.10.2023].



meat containing a percentage of vegetable protein and products that do not contain any percentage of animal protein. The Italian bill not only forbids cultivated meat, but it also has the objective of prohibiting the use of legal denominations, which in some way could lead back to or associate with meat products that have been exclusively obtained from vegetables. At the same time, it allows such denominations when animal proteins prevail over vegetable proteins, without prejudice to the overriding need not to mislead the consumer as to the composition of the food.

#### 4. Novel food and authorization regimes

The issue of trade in cultured meat is closely linked to the Novel Foods Regulation. For this reason, it is appropriate to conduct a brief examination because the problems and fears underlying the ban are closely linked to this EU regulation, which is obsolete and inadequate to the new requirements. As a preliminary point, it should be recalled that the term “novel food” is used both to indicate foods that are the result of new techniques and did not exist before, and to indicate foods that do not belong to the food habits of the European market, but are rooted in other countries and cultures, and can prove a historically established safe food use. *Novel food* is any food which had not been used for human consumption to a significant degree within the Union before 15 May 1997, irrespective of the date of any Member State’s accession to the Union. This definition was introduced by EC Regulation No. 258/97 and was also confirmed in subsequent EU Regulation No. 2283 of 2015. The concept of “significant consumption” has also been reaffirmed by European case law (Court of Justice, 15 January 2009, C-383/07) and the date of 15 May 1997 continues to be the most important reference to assess the human consumption of novel foods.

Although a single term is used to indicate products of very different origins, this dichotomy comes to the fore when one considers the rules governing authorization regimes, given that more expeditious controls and a more simplified procedure are envisaged for foods traditionally consumed in third countries by a significant number of people over an established period of at least twenty-five years compared to foods that are entirely new.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> I. Canfora, *Alimenti nuovi e alimenti tradizionali nel mercato dell’Unione europea dopo il regolamento 2015/2283*, “Diritto Agroalimentare” 2016, no. 1, pp. 29–46; B. La Porta, *Il Regolamento europeo in materia di novel food: riflessioni sugli “alimenti tradizionali dei Paesi terzi”*, “Cultura e Diritti” 2020, no. 1, pp. 182–189; G. Formici, *Novel food tra esigenze di mercato, sicurezza alimentare e sviluppo sostenibile: la complessa disciplina degli alimenti*



Now, without prejudice to the fact that a unitary general regulatory framework can often be useful, especially in the absence of specific rules, it is clear that bringing all novel foods together within the same regulatory framework is a solution that would deserve to be re-examined precisely in the light of the new problems associated with Lab Grown Food production techniques.

## **5. Freedom of research and transparency of information**

Guarantees of proper protection of consumers and Italian farmers could be ensured by strengthening the rules on the labeling of novel foods, and by providing a more careful and complete description of the production processes used. It is clear that rather than introducing an absolute ban on the production and placing on the market meat grown in laboratories, a specific regulation on the subject would be needed. The appropriateness of a specific regulation, instead of a generic ban, would be justified by a multitude of reasons, both because it is not possible to apply the rules of the meat chain, as it is not a question of retracing the stages relating to the biological cycle of the animal and its slaughter, and because it is not possible to refer to the general labeling rules as these do not concern foodstuffs with only one ingredient and are therefore incompatible with cultured meat. Moreover, the principles of transparency and correctness of information<sup>14</sup> would require a precise description of the substances used in the cultivation of bioreactors, scaffolds, and, more generally, the techniques used. While it is true that there is still insufficient clarity on production methods and risks to consumer health, this should not lead to a ban on any possible discussion on the subject, but to the most effective measures to balance the various interests at stake, without forgetting consumer protection. For this reason, the approval of such a far-reaching ban that leaves no room for scientific research which should be protected and encouraged, must certainly be condemned. The use of new biotechnologies should not be demonized, but wisely regulated and guided, without aprioristic prejudices. The case of cultured meat in Italy is a clear

---

*tradizionali provenienti da Paesi terzi*, “*Biolaw Journal – Rivista di BioDiritto*” 2020, no. 2, pp. 67–87; L. Scaffardi, *I novel food, un futuro ancora da definire*, “*Biolaw Journal – Rivista di BioDiritto*” 2020, no. 2, pp. 43–66.

<sup>14</sup> It is clear that information can influence consumers, directing their choices towards food products: M.C. Mancini, F. Antonioli, *To What Extent Are Consumers’ Perception and Acceptance of Alternative Meat Production Systems Affected by Information? The Case of Cultured Meat*, “*Animals*” 2010, no. 10, p. 656.

example of the problems underlying the relationship between science and law, as well as the conflict between politics and the scientific community. The debate on this point seems to lead to the conclusion that legal paternalism and political choices aimed at protecting the interests of few important categories do not always succeed in actually achieving the objectives set and solving the problems feared. It is useless to go down a road paved with good intentions and then, stopping scientific research, forget where that road ends up.

## BIBLIOGRAPHY

- Albisinni F. (2020), *Diritto agroalimentare innanzi alle sfide dell'innovazione*, "BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto" no. 2.
- Benanti P. (2018), *La carne sintetica tra biotecnologie e società*, "Aggiornamenti Sociali" no. 6–7.
- Bonora G. (2016), *Sul difficile nodo della carne trattata con ormoni nel "Transatlantic Trade and Investment Partnership" (TTIP)*, "Rivista di Diritto Agrario" no. 1.
- Bruno F. (2017), *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Padova.
- Canfora I. (2016), *Alimenti nuovi e alimenti tradizionali nel mercato dell'Unione europea dopo il regolamento 2015/2283*, "Diritto Agroalimentare" no. 1.
- Costato L. (2019), *Innovazione tecnologica, agricoltura e alimentazione: una sfida risalente*, "Diritto Alimentare" no. 2.
- Cusano F., Pedace F. (2021), *I "novel food" possono essere un rimedio alle zoonosi?*, federalismi.it, no. 16.
- Ferrucci N., Schiavon S. (2002), *Inquinamento zootecnico: una rivalutazione del ciclo biologico nelle nuove prospettive della ricerca tecnica*, "Rivista di Diritto Agrario" no. 1.
- Formici G. (2020), *Novel food tra esigenze di mercato, sicurezza alimentare e sviluppo sostenibile: la complessa disciplina degli alimenti tradizionali provenienti da Paesi terzi*, "Biolaw Journal – Rivista di BioDiritto" no. 2.
- Humbird D. (2021), *Scale-up economics for cultured meat*, "Biotechnology and Bioengineering" no. 118.
- La Porta B. (2020), *Il Regolamento europeo in materia di novel food: riflessioni sugli "alimenti tradizionali dei Paesi terzi"*, "Cultura e Diritti" no. 1.
- Mancini M.C., Antonioli F. (2010), *To What Extent Are Consumers' Perception and Acceptance of Alternative Meat Production Systems Affected by Information? The Case of Cultured Meat*, "Animals" no. 10.
- McNamara E., Bomkamp C. (2022), *Cultivated meat as a tool for fighting antimicrobial resistance*, "Nature Food" no. 3.
- Paganizza V. (2023), *Il sistema di allarme rapido degli alimenti e i mangimi (RASFF): comunicazione e collaborazione per la gestione del rischio*, Padova.
- Paoloni L. (2021), *Benessere animale e filiera sostenibile*, "Rivista di Diritto Alimentare" no. 3.
- Petrelli L. (2010), *Il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi*, "Rivista di Diritto Alimentare" no. 4.

- Post M.J. et al. (2020), *Scientific, sustainability and regulatory challenges of cultured meat*, “Nature Food” no. 1.
- Reynolds M. (2023), *Lab-Grown Burgers have a Secret Ingredient: Plants*, “Wired” no. 3–4, <https://www.wired.co.uk/article/hybrid-meat-blended-burgers-upside-foods-ivy-farm-technologies> [accessed on 12.10.2023].
- Scaffardi L. (2020), *I novel food, un futuro ancora da definire*, “Biolaw Journal – Rivista di BioDiritto” no. 2.
- Sirsi E. (2018), *Della carne degli animali e del consumo etico*, “Agricoltura Istituzioni Mercati” no. 1.
- Steinfeld H., Gerber P., Wassenaar T., Castel V., Rosales M., Haan C. de (2006), *Livestock’s long shadow: environmental issues and options*, Rome.
- Tuomisto H.I., Joost Teixeira de Mattos M. (2011), *Environmental Impacts of Cultured Meat Production*, “Environmental Science & Technology” no. 45.

**BOUBACAR SIDI DIALLO**

Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland  
e-mail: diallo@amu.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-9124-5569

**MAMADOUBA SAYON SOUMAH**

Université General Lansana Conte,  
Conakry, Guinee  
e-mail: ambachsouma@gmail.com

## **From agricultural practices to mining activities: The consequences of the paradigm shift for the food security in Guinea**

**Dalle pratiche agricole all'attività estrattiva: le conseguenze  
di un cambio di paradigma per la sicurezza alimentare in Guinea**

This study aims to analyse the effects that the mining activity exercises on agriculture and the livelihoods of local communities in the Republic of Guinea. Mining and agricultural activities are intertwined in such a way that the operation of one affects the other. Over the years, mining activities have been seen to negatively affect farming, livestock grazing and fisheries in the surrounding communities. Mining consists in the excavation of useful and economically valuable minerals from deposits in the earth. Despite its potential to generate a large amount of revenue, the mining sector is not adequately regulated, and as a consequence creates a ground for illegal mining activities. These activities, depending on the type of mining, have a spectrum of effects on agricultural activities including competition for land control and use, pollution of water bodies and exposure of crops and livestock to the harmful effects of heavy metals. The cumulative effects of these activities have modified the agricultural practices, disrupted landscapes, and negatively influence the availability of food crops in the areas where mining activities are carried out, which in turn threatens the food security of the region of Boké. This article also evaluates the impacts of mining on agricultural activities in the region, with a view of providing evidence for policymakers for taking necessary action and foster sustainable solutions.

**Keywords:** mining, agricultural activity, food, Guinea, region of Boké, households

L'articolo si propone di analizzare l'impatto che le attività minerarie hanno sull'agricoltura e sui mezzi di sussistenza delle comunità locali nella Repubblica di Guinea. Lo sfruttamento dei giacimenti e le attività agricole sono interconnessi tra loro in modo tale che il funzionamento dell'uno incida sull'altro. Nel corso degli anni, è stato possibile osservare che l'attività mineraria ha avuto un impatto negativo su quella agricola delle comunità circostanti, nonché sul pascolo del bestiame e sulla pesca. Nonostante un suo potenziale di generare ingenti entrate, il settore minerario non è stato adeguatamente regolato, il che favorisce attività minerarie illegali. A seconda del tipo di estrazione mineraria svolta, si crea una serie

di effetti sull'agricoltura, come dover competere per il controllo e uso del territorio, problemi di inquinamento dei corpi idrici e di esposizione delle colture e del bestiame ai metalli pesanti con effetti dannosi sulla salute. Gli effetti cumulativi di queste attività hanno portato a cambiamenti in agricoltura, sconvolto il paesaggio e influito negativamente sulla disponibilità di colture alimentari nelle aree in cui sono presenti attività minerarie. Ciò minaccia la sicurezza alimentare della regione di Boké. Gli autori sottolineano la necessità di introdurre soluzioni che aiutino a trovare un equilibrio tra le due attività.

**Parole chiave:** settore minerario, attività agraria, alimentazione, Guinea, regione di Boké, nucleo familiare

---

## Introduction

Bauxite mining is booming in Guinea which is one of the poorest countries in the world. Since 2015, the government has made this West African country one of the world's leading bauxite exporters, and the largest exporter of this mineral to China, the world's leading producer of aluminium. Bauxite from Guinea now represents a large part of the aluminium produced internationally and intended to provide for all kinds of industries in developed countries.

The Boke region in northwest Guinea is the focal point of recent growth in the mining sector. The region today has dozens of open-air bauxite quarries, which easily stand out from the green Guinean landscapes with their red-coloured soil. Industrial ports, where bauxite is loaded onto barges or ships for export, are located next to mangroves, rice fields and small fishing ports on which local communities base their livelihoods. Although the booming development of the bauxite sector brings much-needed tax revenue to the government as well as thousands of jobs and profits to mining companies and their shareholders, it also has serious consequences on the communities' agricultural sector and the lives of rural people in households near the locations of activities linked to the exploitation of bauxite ore. Mining companies take advantage of the ambiguous protection of rural land rights under Guinean law to expropriate ancestral agricultural land without providing adequate compensation, or by making financial payments that do not compensate for the profit that the communities would have derived from the land.

The damage caused to water sources and attributed by local populations to mining, as well as the demand caused by the influx of migrants to mining areas, reduce access to the water on which communities depend, their daily lives and their agricultural activities. Water scarcity means that mainly women, who are most often responsible for water collection, must walk greater

distances or wait for long periods to access alternative sources. The dust produced by the exploitation and transport of bauxite invades homes and fields, causing concern among farmers. A few farmers from several villages located near the mining companies' extraction sites, roads and ports have described their miseries caused by the hellish way they are treated by the mining giants.

In Africa in general and in Guinea in particular, the ownership of rural lands is organised in accordance with customary (or traditional) law. This recognises the rights of a family, a lineage or a community, to the land based on its historical link with it. Although the Guinean land code can be interpreted as recognising customary rights, in practice, communities or individuals occupying land under customary law must register their property or ensure that it is recorded in land plans to be able to benefit from legal protection. Very few farmers have followed these procedures, largely due to the government's failure to implement its rural land policy, aimed at facilitating the demarcation, registration and protection of land in rural areas.

Since the adoption of the 2011 Mining Code,<sup>1</sup> the Guinean government has not adopted any regulations that establish uniform compensation standards for land acquisition in the mining sector, a missed opportunity to more explicitly protect customary land rights: farmers and rural communities. In the absence of clear protection for customary land rights, mining companies often assert that land remains, in legal terms, "the property of the state," which has given them the right to exploit it. This erroneous interpretation allows mining companies to acquire land without the consent of farmers or without adequately compensating them. Although compensation paid by mining companies – sometimes to the community as a whole, and sometimes to individual farmers – can represent a windfall in the short term, it is difficult for those practising subsistence farming to use this money to access sustainable sources of income. Several farmers explained that the impact of land loss was compounded by the damage caused by mining to the remaining agricultural land and other sources of livelihood, such as fishing. According to community leaders, mining companies are rarely willing to acknowledge that they are responsible for the decline in productivity of agricultural land or the decline in income from fishing, and they pay compensation only insignificantly and sporadically.

---

<sup>1</sup> Code minier du 9 septembre 2011 (adopté par le CNT), partiellement amendé par la Loi L / 2013 / 053 / CNT du 8 avril 2013, portant amendements de certaines dispositions de la Loi L / 2011 / 006 / CNT du 9 septembre 2011 portant Code minier de la République de Guinée du 8 avril 2013.

Another harmful aspect of this extractive activity which affects communities, is the unequal treatment of men and women. Although women participate in agriculture on an equal basis with men, most of the compensation paid for plots that belong to a family or community is paid to men who play a leadership role within the family or the community. The land on which men and women depend and which they exploit is therefore replaced by sums of money paid to a handful of community leaders and heads of families who are mainly men. While some men are able to obtain jobs in mining companies to replace the source of income they have lost, it is rare for women to be employed by these companies, even though they are often responsible for finding alternative sources of food for their families due to the loss of revenue caused by mining activities.

Land is and has always been the source of subsistence income for local communities. Deprived of their land, local communities become vulnerable. Both artisanal and industrial mining take land away from agricultural producers. The recent advent of the mining boom in the Republic of Guinea has only worsened the precarious situation of agricultural producers. All the cases studied demonstrate the priority given by those in power to the mining sector over agriculture.

This study aims to analyse the effects of mining activity on agriculture and the livelihoods of local communities in the Republic of Guinea. To achieve the set objectives, the following research hypotheses will be emphasised in the paper. Firstly, the sources of livelihood of the communities studied are the agricultural lands from which they derive their income. Mining has considerable impacts on the environment, such as site degradation, destruction of vegetation and disappearance of native fauna. Its high consumption of water, its use of toxic products (cyanide, mercury, etc.) and the intensive nature of this exploitation explain that it has a considerable and long-term negative impact on the environment and biodiversity in general and water in particular. Secondly, industrial mines cause the displacement and resettlement of affected populations, leading to a deterioration of social collaboration, particularly mutual aid. Furthermore, communities in mining host sites perceive that the influence of mining on living conditions is both positive (improved income, creation of jobs and infrastructure, etc.) and negative (degradation of the environment thus jeopardizing agro-pastoral production, etc.).

## 1. The economic weight of agriculture in rural and peri-urban areas

Agriculture has long been recognised as playing a central role in growth and development.<sup>2</sup> Its importance is also increasing in developing countries, where a large part of the population depends on agriculture for their subsistence. These countries are characterised by a significant share of agriculture in their GDP and a strong dependence on exports of raw materials. It therefore appears necessary to focus on the role of agriculture as a pillar of their development.

The Republic of Guinea, although ranked last in the 2018 United Nations Human Development Index, is full of enormous natural resources.<sup>3</sup> The country, in addition to benefiting from gigantic areas of very fertile arable land, a large African water reserve and a large massif of tropical forests, has significant mineral wealth. Agriculture is locally considered a marginal activity, especially among young people. They consider mining as the only activity that can contribute to their development and is likely to boost the development of their environment. By comparing the price of minerals to that of food products on the local market as well as the revenue from the work of the agricultural worker compared to that of the mining worker, it would seem that the young people are right to lean towards mining rather than towards agriculture. The fear is that children will grow up with this mindset of considering mining as the only source of “every chance of success in life,” a consideration likely to discourage them from pursuing formal education, whereas minerals are exhaustible resources.

As a sector with significant comparative advantages in its embryonic stage, agriculture stimulates exports, and in turn, contributes to the growth

<sup>2</sup> J. Baldy, S. Kruse, *Food Democracy from the Top Down? State-Driven Participation Processes for Local Food System Transformations towards Sustainability*, “Politics and Governance” 2019, no. 7 (4), pp. 68–80; B. Losch, *The elusive quest for inclusive growth in sub-Saharan Africa: Regional challenges and policy options*, in: L. Haddad, H. Kato, N. Meisel (eds.), *Growth is dead, long live growth: The quality of economic growth and why it matters*, Tokyo 2015, pp. 217–242; B. Rubbers, *Les sociétés africaines face aux investissements miniers*, “Politique Africaine” 2013, no. 3, pp. 5–25, <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2013-3-page-5.htm> [accessed on 10.09.2023].

<sup>3</sup> The Human Development Index (HDI) is a statistic developed and compiled by the United Nations since 1990 to measure various countries’ levels of social and economic development. It is composed of four principal areas of interest: mean years of schooling, expected years of schooling, life expectancy at birth, and gross national income (GNI) per capita. The average for 2021 based on 183 countries was 0.725 points. The highest value was in Switzerland: 0.962 points and the lowest value was in Chad: 0.394 points.



of the country's foreign exchange, by having a direct impact on improving rural income and ensuring the provision of low-cost food both in rural and urban areas, the creation and stimulation of new opportunities in the non-agricultural sector. With the emergence of the manufacturing sector, agriculture presents itself as an important contributor to poverty reduction. In addition to its contribution to food security, agriculture can also provide positive environmental services such as protecting biodiversity and sequestering carbon.

Sensitive to these merits and attracted by the success of the sector in certain Asian countries, donors and international institutions have increased programmes to promote agriculture in developing countries. However, these programmes often do not achieve their objectives, because the share of the population in developing countries that depends solely on agriculture for their survival is relatively poor compared to populations earning their income from other sectors of the economy.

Multiple studies questioning this situation lead to the conclusion that farmers are confined in a vicious circle, which is the basis of their low income and which keeps them in a dynamic of poverty. Agriculture in developing countries is characterised by low harvest and, therefore, limited yield.<sup>4</sup> This situation is explained by the poor preparation of the land, which results from the lack of tools and sporadic mechanization. According to Cervantes-Godoy, this is because of limited access to the input market, which is caused either by the lack of transport or conservation infrastructure or by trade policies that are not favourable to small farmers in developing countries.<sup>5</sup> The deterioration of soil quality and land insecurity also contribute significantly to low yield. In the first case, climate change and overexploitation of the land lead to the loss of its biophysical value, thus leading to the reduction of its productivity. In the second case, small landless farmers resort to land contracts

---

<sup>4</sup> T. Badibanga, *Agricultural development in the Democratic Republic of the Congo: constraints and opportunities*, "Dounia. Revue d'intelligence stratégique et de relations internationales" 2013, no. 6, pp. 12–25; L.E. Cartier, M. Bürge, *Agriculture and artisanal gold mining in Sierra Leone: alternatives or complements?* "Journal of International Development" 2011, no. 23, pp. 1080–1099; D. Cervantes-Godoy, J. Dewbre, *Economic importance of agriculture for poverty reduction*, "OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers" 2010, no. 23; O. Sangaré, *Rôle de l'orpaillage dans le système d'activités des ménages en milieu agricole: cas de la commune rurale de Gbomblora dans la région sud-ouest du Burkina Faso*, Laval 2016, p. 160; A.W. Savadogo, *Dynamique d'occupation des terres dans un écosystème soumis à l'exploitation minière: cas de l'or dans la commune de Sabcé (Burkina Faso)*, Sanghor 2015, p. 56.

<sup>5</sup> D. Cervantes-Godoy, J. Dewbre, *Economic importance...*

to ensure their survival; in this context, they limit their efforts to improve the quality of the soil, knowing that the plot will subsequently return to the owner.

In addition to the insufficient harvest, there are also post-harvest losses which are due to socio-economic factors, such as the lack of transport and conservation infrastructure, climatic factors, such as precipitation and temperature, or even biological factors, such as insects and parasites.<sup>6</sup> In addition, there is the problem of access to output markets, which is most often an institutional problem linked to the lack of infrastructure and the commercial and fiscal policy in force, which also impacts agricultural income, which is weakened further. With low income, farmers are not able to invest in soil improvement and preparation. This low income, associated with low investment in agricultural research and extension, again implies a low return. It is the beginning of the vicious circle for farmers investing in agricultural activity and the agricultural sector which is the fundamental pillar of rural development.

It is recognised that the increase in agricultural production is an essential precursor allowing the transition from subsistence agriculture to market agriculture, synonymous with improving farmers' income and their standard of living. However, it remains clear that improvement in agricultural production can only be guaranteed by the adoption of production factors, including mechanisation. Indeed, it is currently very difficult to imagine a developed agricultural sector without equipment. Although crop yield depends on multiple factors, agricultural mechanisation is among the most important determinants.

## **2. From aspiration to reality: a growth through mines, an erroneous vision of development**

Historically, economic models dominated by the massive exploitation of natural resources (oil, gas and minerals) are illustrated by the failure and injustice created by the deep inequality which characterises rentier systems in Africa.

This system, which has its origins in the colonial period, has today become the main economic architecture of most African countries, of which Guinea has been a full participant since 2015. It has, in fact experienced a mining

---

<sup>6</sup> H. Affognon, C. Mutungi, P. Sanginga, C. Borgemeister, *Unpacking postharvest losses in Sub-Saharan Africa: A meta-analysis*, "World Development" 2015, no. 66, pp. 49–68.

boom since 2015 following the reform in this sector carried out by the government, which had made it the preferred destination for mining investments in Africa. This West African country, well endowed with bauxite deposits, whose reserves exceed 40 billion tonnes, is also the leading exporter of red gold on the continent, with an annual production of 70.2 million tonnes in 2019.<sup>7</sup> However, the orientation of economic policies towards the massive exploitation of natural resources (mining, forestry), in which the operating companies pay billions of francs which fill the pockets of an elite close to power, symbolises the worsening of inequalities in the country as well as the fragility of the current development model based on agriculture.

However, we know that the shift towards a rentier economy essentially creates budgetary instability due mainly to the volatility of the price of raw materials on world markets. Obviously, this dependence on basic products leads to a strong overvaluation of the currency which in turn causes a stigmatisation of exports in favour of imports. Thus, according to the logic of the Guinean government, the diversification of the economy involves increasing the production structures of raw materials, which means more granting of permits to private companies and fewer environmental constraints. However, the impact of the evolution of investments and the abundance of mining revenues is struggling to transform into a real source of wealth creation and a means of diversification of the country's economy due to the misuse of public funds. Faced with galloping demographic growth, as well as the exacerbation of the climate change phenomenon that Guinea is facing, the harmonisation of mining activity with the objectives of sustainable development becomes an imperative for public authorities.

If the claim is that mining companies can and should work towards the fulfilment of economic and social rights of the people with whom they work and who are impacted by their work, what is the response of the mining industry? While there is no uniform response, quite often the response is: our purpose is not to alleviate poverty; we are not responsible for socio-economic rights; we are a profit making entity required to keep costs low and maximise profits for our shareholders. This is a *status quo* response, which is part of the capitalist political economic structure.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> According to the report from the Fraser Institute for the year 2019 published on February 25, 2020, the Republic of Guinea is the most attractive African country for mining investments. At the global level, the report ranks Guinea as the 20th most attractive jurisdiction in the world while the country was ranked 103rd in 2015, a gain of 83 places.

<sup>8</sup> B. Meyersfeld, *Empty Promises and the Myth of Mining: Does Mining Lead to Pro-Poor Development?* "Business and Human Rights Journal" 2007, no. 2 (1), pp. 31–53.

As things stand, in most mining communities in developing countries, there is a level of dissatisfaction, disaffection and destabilisation<sup>9</sup>. While the popular narrative is that miners unreasonably demand higher wages that are neither sustainable nor proportionate to the worth of labour, there is a counter-narrative. This counter-narrative is that, while it is true that profits in mining often oscillate around volatile global valuation, wages are always low, even when the value of the mineral being extracted is high.<sup>10</sup> The counter-narrative is that mining corporations seek out extractives opportunities where, *inter alia*, there are accessible minerals, labour costs are low and governance structures are weak. Mining companies enter a market with a beguiling proposal of jobs and local economic development. However, this narrative is rarely reflected in reality. How this is fixed and whether or not it is the obligation of the corporation to ameliorate impoverishment in Africa is an indisputably complex matter. But at the very least, the mining-linked economic development must be exposed as the stuff of fiction and mythology.<sup>11</sup>

### 3. The impact of mining on agricultural production in Guinea

Guinea, located in West Africa, is a country of around 13 million inhabitants and is very rich in soil and subsoil resources. After obtaining independence from France in 1958, several regimes succeeded one another in the leadership of the State. Guinea, which has been ruled by authoritarian powers for several years, is still struggling to initiate real economic and social development.<sup>12</sup> Guinea has the world's largest reserves of bauxite, with

<sup>9</sup> P. Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done about It*, Oxford 2007, p. 39.

<sup>10</sup> J.R. Owen, D. Kemp, *Social License and Mining: A Critical Perspective*, "Resources Policy" 2013, vol. 38(1), p. 38; J.P. Jönsson, N. Fold, *Mining "from below": taking Africa's artisanal miners seriously*, "Geography Compass" 2011, no. 5/7, pp. 479–493.

<sup>11</sup> B. Meyersfeld, *Empty Promises...*

<sup>12</sup> S. Opoku Mensah, S. Asare Okyere, *Mining, environment and community conflicts: a study of company community conflicts over gold mining in the Obuasi Municipality of Ghana*, "Journal of Sustainable Development Studies" 2014, no. 5, pp. 64–99; L. Diallo, *Industrie minière: enjeux et perspective de développement durable en Afrique subsaharienne. Cas de la République de Guinée* (thèse de doctorat), Casablanca 2014; M.C. Diallo, A. Tali, L. Traoré, *Les enjeux de la gouvernance du secteur minier en Guinée*, Conakry 2011; T. Reardon, J.E. Taylor, K. Stamoulis, P. Lanjouw, A. Balisacan, *Effects of non-farm employment on rural income inequality in developing countries: An investment perspective*, "Journal of Agricultural Economics" 2000, vol. 51(2), pp. 266–88; O. Bamba, S. Pelede, A. Sako, N. Kagambega, M.Y.V. Miningou, *Impact de l'artisanat minier sur les sols d'un environnement agricole*

more than a third of the known deposits of the ore, as well as vast quantities of iron ore, gold and diamonds.

Most large bauxite deposits are located close to the surface, making them easier to extract. Guinean bauxite is exported to refineries around the world, including China, North America and Europe, where it is transformed into aluminium, a metal used in the manufacture of automobile and aircraft parts, or consumer goods, such as cans or aluminium foil. The negative effects of mining activity are not only considerable but also inevitable. They disrupt the environment and society and potentially generate human rights violations and conflicts.<sup>13</sup>

Mining activity is extremely polluting.<sup>14</sup> On the one hand, to access precious metals, it is necessary to move large quantities of earth and stones, thereby accumulating a huge amount of waste. On the other hand, it involves the use or release of several toxic chemicals in its process. Finally, and above all, it requires abundant consumption of water which, moreover, it contaminates. In this sense, the mining industry contributes to the double phenomenon of land and water grabbing, thus entering into direct competition with peasant agriculture. For example, almost a third of the territory of the Boké Region is under mining concession and a very large part of the national territory is affected by mining. So much land and water were confiscated from peasant agriculture. From a rice producer in the 1970s/1980s,

*aménagement au Burkina Faso*, “Journal des Sciences” 2013, no. 3(1), pp. 1–11; L.E. Cartier, *Livelihoods and production cycles in the Magasy artisanal ruby-sapphire trade: a critical examination*, “Resources Policy” 2009, no. 34, pp. 80–86; P. Tschakert, *Recognizing and nurturing artisanal mining as viable livelihood*, “Resources Policy” 2009, no. 34, pp. 24–31.

<sup>13</sup> I. Camara, J. Deyi, O. Barry, F. Caille, *Bauxite Mining Conflicts in Guinea: Causes Identification, Analysis, and Countermeasures*, “International Journal of Mineral Processing and Extractive Metallurgy” 2021, no. 6(3), pp. 53–66; D. Byerlee, X. Diao, C. Jackson, *Agriculture, rural development, and pro-poor growth. Country experiences in the post reform era*, “Agriculture and Rural Development Discussion Paper” no. 21, The World Bank, 2005; L. Cheshire, J.A. Everingham, G. Lawrence, *Governing the impacts of mining and the impacts of mining governance: Challenges for rural and regional local governments in Australia*, “Journal of Rural Studies” 2014, no. 36, pp. 330–339.

<sup>14</sup> Mining activities pose a significant threat to agricultural productivity, particularly in rural areas where farming plays a crucial role in livelihoods and food security. The encroachment of mining operations onto agricultural lands can lead to the degradation and contamination of soil and water sources, resulting in adverse effects on agricultural productivity and crop yields. One of the primary concerns is the contamination of soil with heavy metals and chemicals used in mining operations. These pollutants can seep into the soil, affecting its fertility and nutrient composition. Heavy metals such as mercury, arsenic, and lead, which are commonly used in mining processes, can accumulate in the soil over time, posing health risks to plants and reducing their growth and productivity. See D. Byerlee, X. Diao, C. Jackson, *Agriculture...*

Guinea has become one of the world's largest rice importers, largely due to the impact of mining on water resources and land, and the priority given by governments to one economic activity at the expense of another.

Given the mode of appropriation of territories and the duration of the processes implemented, mining projects generally have a maximum lifespan of thirty years while peasant agriculture is based on the renewal of production according to the cycle of the seasons, and the local, national or foreign consumption determine two opposing logics, which take the form of two antagonistic models: that of extractive activity and that of peasant agriculture. This situation on land and water, increasingly tense and precarious, is the source of numerous conflicts. More generally, this situation highlights the question of the social function of land and the fact that the international division of labour also results in a transfer of the double environmental and social "burden" from the North to the South. Importing countries and transnational corporations force producing countries to take on the "negative externalities" – as economists define them – of these mining activities: environmental degradation, ecosystem imbalance, global warming, displacement of populations, loss of resources and livelihoods, worsening poverty and inequalities, economic dependence, breakdown of communities.<sup>15</sup>

The environmental impact of mining is particularly heavy. Open-air mega-projects are the most controversial, due to the volume of earth and rocks displaced, their intensive activities, the risks they incur and the damage they can cause. But, beyond these events that make the headlines, the problem refers to the "normal" environmental disaster produced by such exploitation. It is our unequal and exponential mode of consumption and production which is to blame. Although all peoples of the South are affected by extractive activity, they are not all affected in the same way and with the same intensity. Farmers, women and indigenous peoples are more exposed, due to their initial position of vulnerability and their direct interdependence with the land and the environment, monopolised or degraded by the mine. Thus, women are most generally in charge of activities related to water, food and care, and are

<sup>15</sup> B. Campbell, M. Laforce, *La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier, réponse aux enjeux de légitimité et de développement en Afrique*, Québec 2016; Banque Mondiale, *Guinea: strengthening public expenditure management for poverty reduction and growth – public expenditure review*, Report No 27347-GUI, Washington D.C. 2004; B. Campbell, *Revisiting the interconnection between research strategies and policy proposals: reflections from the artisanal and small-scale mining sector in Africa*, *Third World Thematics*, "A TWQ Journal" 2016, no. 1 (2), pp. 165–183; S. Kivinen, J. Kotilainen, T. Kumpula, *Mining conflicts in the European Union: Environmental and political perspectives*, "Fennia" 2020, vol. 198, no. 1–2, pp. 163–179.

therefore heavily affected by mining. Furthermore, as accessible spaces have been explored and exploited, the hunt for raw materials pushes the extractive frontiers ever further. However, it is increasingly the indigenous territories, often rich in minerals, which attract covetousness.

The assessment of the mining boom, the way to make the most of it and the question of its impact are therefore subject to debate and controversy, depending on the situation of people and countries within the world economy. As well as depending on their strategic vision of the phenomenon. If, overall, at the level of the Southern States, this is an opportunity to be seized to ensure growth and development, the unprecedented demand for resources also creates a climate of concern on a global scale, and finally arouses a massive rejection among various populations directly affected.

#### **4. Agricultural activity in and around mining sites in Guinea: the example of the Boke Region**

Subsistence agriculture is the pillar of Guinea's economy.<sup>16</sup> The agrarian system of this country is characterised by the existence of village fields and bush fields. Village fields are located close to homes. They benefit from essentially organic inputs: crop residues, animal excrement and compost, and are protected against erosion. The bush fields are further from the villages. They provide the majority of production and are subject to mining-type exploitation; fallowing is the only form of reconstituting land fertility. The potential for cultivable land in Guinea is estimated at 6 million hectares, distributed in an unbalanced way between natural regions with densities of very different populations and low levels of productivity. The action of man leads to a reduction in animal and plant density, and soil degradation (erosion and decline fertility) leading to a reduction in agricultural productivity.

The climate of Guinea is characterised by the alternation of two seasons: a dry season and a rainy season. The duration of the rainy season varies

<sup>16</sup> M. Bolay, *Artisanal Gold Miners Encountering Large-Scale Mining in Guinea: Expulsion, Tolerance and Interference*, in: T. Niederberger, T. Haller, H. Gambon, M. Kobi, I. Wenk (eds.), *The Open Cut: Mining, Transnational Corporations and Local Populations*, Zurich 2016, pp. 187–204; S.M. Banchirigah, G. Hilson, *De-agrarianization, re-agrarianization and local economic development: re-orienting livelihoods in African artisanal mining communities*, "Policy Science" 2010, no. 43, pp. 157–180; A.N. Bisoka, S. Geenen, A. Ansoms, J. Omasombo Tsonda (eds.), *Conjonctures congolaises 2016. Glissement politique, recul économique*, Paris – Tervur 2016, pp. 239–267; B. Campbell, P. Hatcher, *Neoliberal reform, contestation, and relations of power in mining: Observations from Guinea and Mongolia*, "The Extractive Industries and Society" 2019, no. 6, pp. 642–653.



depending on the natural regions (from 3 to 9 months). Rainfall varies on average from 3500 mm (coastal region) to 1300 mm (Upper Guinea); the rainfall peaks everywhere in July and August. The variations in rainfall often impose constraints on agriculture (early cessation of rains at the height of plant growth, delay of the rainy season, rains abundant and transient). In the most populated regions, soil fertility tends to degrade due to exploitation not being compensated by mineral contributions or a reduction in the duration of fallows or uncontrolled bushfires. The most serious situation is observed in Middle Guinea, followed by the coastal regions and forestry where we are witnessing a significant increase in cultivated areas. The high-society Guinea has significant land reserves but often of lower quality (low depth of soils and low water retention capacity). The analysis of the agricultural potential of the different regions of the country presents the main agricultural development options by natural region and, when possible, by homogeneous agro-ecological zone.

The demographic pressure experienced by the country has led to the reduction or even elimination of fallow land. The soils have then deteriorated. This resulted in a phenomenon of population migration towards areas with more fertile soil. Which is not without consequences, because it is a source of conflict, especially between farmers and breeders. The abusive exploitation of minerals in Guinea mainly in the Lower Guinea region is becoming a threat to waterways but also to exploitable lowlands.<sup>17</sup> Watercourses are cut off and cultivated fields gradually become dry. This situation is becoming a worry for many farmers.

In the Boke region for example, an area that was once very fertile and very economical where several peasant women met to grow vegetables, they are saddened by the considerable damage done to their fields and they are

<sup>17</sup> N.G. Tshiebue, *Le développement rural: réalités, enjeux et pistes d'actions*, in: idem, *Le développement rural en RD Congo. Quelles réalités possibles?* Louvain-la-Neuve 2016; P. Rey, *Une gouvernance locale à l'épreuve du temps. Politiques nationales, pouvoirs locaux et stratégies des miniers en Guinée*, "Vienna Journal of African Studies" 2016, no. 30, p. 103; T. Badibanga, *Agricultural development...*; P. Diallo, *Social insecurity, stability and the politics in West Africa: A case study of artisanal and small-scale diamond mining in Guinea, 1958–2008*, "The Extractive Industries and Society" 2017, no. 4, pp. 489–496; M. Diop, *Réformes foncières et gestion des ressources naturelles en Guinée: enjeux de patrimonialité et propriété dans le Timbi au Fouta Djallon*, Paris 2007; *Protocole d'entente 2013 sur la réinstallation des populations affectées par le projet d'extension*, Essakane S.A., Essakane 2013, p. 198; J. Horsley, S. Prout, M. Tonts, S.H. Ali, *The Extractive Industries and Society Sustainable livelihoods and indicators for regional development in mining economies*, "Bio-chemical Pharmacology" 2015, no. 2, pp. 368–380.



categorical about the cause of the problem: “Since the arrival of the mining companies, we have noticed this lack of water in our lowlands. You can see, the land is dry, so we have to make wells and water our vegetables each time,” emphasises one of them. On the same wavelength, other vegetable producers talk about the impact of this mining on vegetable production, they specify that their vegetables no longer produce as much as in the past, they flower but many flowers quickly fall under the effect of pollution, they point out. In previous years, these vegetable farmers had staged a sit-in on the mining road denouncing mining as a source of damage and demanding compensation.

At the time, a water and forest environment mission went to observe the damage, more than reported by farmers. This situation was subsequently brought to the table by local authorities, who had tried, to no avail, to put an end to this problem. Mining can contaminate soil over large areas. Agricultural activities close to a mining project may be particularly affected. The profitability of agricultural activity, both in the nearby and distant areas, should push the authorities in contact with the populations and industrialists to review the estimate of financial compensation; this should be done not in relation to investments, but in relation to production losses over a specific period.<sup>18</sup> It is also important to guide the evicted populations in the use of the money received during compensation. Their bad investments mean that they very often find themselves in precarious situations. Sustainable land management constitutes a global problem requiring the involvement of institutional actors, partners and populations in the implementation of strategies. Positive consequences for those who engage in agricultural activity is that Boke offers a profitable market for the consumption of agricultural products, the sales cycle being very short.

As a sector with significant comparative advantages in its embryonic stage, modern agriculture stimulates exports, and in turn, contributes to the growth of the country’s foreign exchange earnings. It is by having a direct impact on improving rural income and ensuring the provision of low-cost food – both in rural and urban areas – the creation of new opportunities in the non-agricultural sector and the stimulation. With the emergence of the manufacturing sector, agriculture presents itself as an important contributor to poverty reduction. In addition to its contribution to food security, agriculture

<sup>18</sup> N.G. Tshiebue, *Le développement rural...*; P. Rey, *Une gouvernance locale...*, p. 103; A.S. Worlanyo, L. Jiangfeng, *Evaluating the environmental and economic impact of mining for post-mined land restoration and land-use: A review*, “Journal of Environmental Management” 2021, vol. 279, 111623.

can also provide positive environmental services such as protecting biodiversity and sequestering carbon. Sensitive to these merits and attracted by the success of the sector in certain Asian countries, donors and international institutions have increased programmes to promote agriculture in developing countries.<sup>19</sup> However, these programs often do not achieve their objectives because the majority of the population in developing countries who depend solely on agriculture for their survival are relatively poor compared to populations earning their income from other sectors of the economy.

Mining provides a substantial contribution to the socioeconomic development of Guinea.<sup>20</sup> But it also has negative impacts on the environment and the livelihoods of local communities in the surroundings of the companies. The situation is relevant for communities in the region of Boke. The mining sector contributes to the degradation of natural resources (land, water and vegetation) which are the foundation for agricultural productions on which live those communities, therefore compromising their livelihoods.

In this study, many households in the provinces of Boke were surveyed on those subjects. The research shows that most of the surveyed people living in the industrial mining zone of Boke, looking at the past years following the establishment of the company, believe that their living conditions have degraded. This degradation of living conditions in the surrounding of the industrial mining, especially in Sangaredi, Kolabouni and Kamsar (in the Region of Boke), is due to the fact that the companies take possession of properties without suitable compensations for their original owners. It is therefore urgent to put in place a specific regulatory framework which will take into account all living resources of local people and guide mining companies with thoroughly sound compensation rules for communities in mining areas. The adoption of the Mining Vision for Africa (AMV) in 2009

<sup>19</sup> D. Byerlee, A. De Janvry, E. Sadoulet, *Agriculture for development: toward a new paradigm*, "Annual Review of Resources Economics" 2009, no. 1, pp. 15–31; D. Byerlee, X. Diao, C. Jackson, *Agriculture, rural development...*; L.A. Johnston, *Steel pipe dreams: A China-Guinea and China-Africa lens on prospects for Simandou's iron ore*, "The Extractive Industries and Society" 2017, no. 4, pp. 278–289; S. Spiegel, S. Hoening, *Artisanal and Small-Scale Mining (ASM): policy options for Cambodians*, Phnom Penh 2011.

<sup>20</sup> S. Souare, *Bauxite Mining in the Boké Region (Western Guinea): Method Used and Impacts on Physical Environment*, "European Journal of Sustainable Development Research" 2019, no. 3 (3), em0087; M.S. Diallo, *Pratiques des industries extractives en Afrique de l'ouest, synthèse comparative de quatre études de cas (Sénégal, Guinée Bissau, Guinée et Sierra Leone)*, Glande – Dakar, Conacry – Freetown 2010, p. 35; L. Diallo, *Industrie minière...*; M.C. Diallo, A. Tali, L. Traoré, *Les enjeux de la gouvernance...*; P. Diallo, *Social insecurity, stability...*

by the African Union and the process of revising mining codes initiated by most African countries suggest major changes in the orientations of national public policies.<sup>21</sup> The AMV takes a holistic approach, integrating mining into national policies and ensuring that mining contributes to sustainable development.<sup>22</sup>

Perhaps in part because of its contribution to employment and to the informal economy, the environmental impact of mining remains a major challenge, which is yet to be adequately addressed in most African countries.<sup>23</sup> Although most African countries have environmental legislation, this is often not enforced. In countries such as Guinea, mining has posed real development and environmental challenges. Agricultural lands are used as mining sites and once mining is finished, there is no effort to make the land viable for agriculture once again. Capacity-building ideas could include assisting governments to design and implement viable, environmentally sensitive mining policies.<sup>24</sup>

## Conclusion

This study sought to assess the economic and social impact of the development of the mining sector to the detriment of agriculture in Boke-Guinea. The research results presented in this paper confirm the adopted research hypotheses. From this analysis, four main conclusions emerge: the mining sector has a significant weight in exports, in the formation of GDP and contributes to the socio-economic development of the country, compared to agriculture and those of other sectors of the economy however, this contribution turns out to be relatively limited.

Moreover, the country seems to have generally benefited less from its mining resources despite increasingly growing output of the mining sector. In terms of economic policies, the study highlights the need to put mining resources more at the service of the agricultural sector for the sustainable

---

<sup>21</sup> Guinea was appointed as host of the headquarters of the African Minerals Development Centre by member states of the African Union, a body dedicated to harnessing the continent's mineral wealth for the betterment of all African nations.

<sup>22</sup> UNECA, The United Nations Economic Commission for Africa, *Minerals Centre produces Guidebook for Domestication of African Mining Vision*, Addis Ababa 2014.

<sup>23</sup> M. Voss, E. Greenspan, *Community Consent Index: Oil, Gas and Mining Company Public Positions on Free, Prior, and Informed Consent (FPIC)*, Boston – Washington D.C. 2012, p. 7.

<sup>24</sup> P. Diallo, *The Africa Mining Vision: A Panacea to the challenges of the African mining sector or another mirage?* "Leadership and Developing Societies" 2016, vol. 1 (1).

and socio-economic development of the country. In order to complement the existing studies on agriculture as an alternative activity to mining, it is imperative to seek to understand the organisation of agriculture in the mining areas of the country, as well as the constraints it faces which would delay its development and prevent it from being a good real “alternative,” to analyse the perception that the populations have of it.

The data collected using qualitative methods demonstrate that agriculture in mining areas is organised according to a structure and well-defined stages, ranging from the acquisition of the land to be exploited to the production and marketing process. At each stage, farmers face different constraints that prevent them from producing more and increasing their income.

First, land insecurity contributes significantly to the low yield of small farmers in developing countries in general. Farmers in Guinea and especially those in Boke are not spared. Indeed, lacking sufficient land to meet the needs of their household, they are forced to sign land rental contracts with large landowners. However, due to their weak financial capacity and the nature and content of these contracts, they find themselves confined to a situation of underproduction with, as a corollary, low income.

Then, as in all rural areas of the Republic of Guinea, they must endure in the production process technical constraints such as lack of tools, diseases affecting the plantations and unsuitable cultivation techniques. In addition to technical obstacles, there are institutional constraints, since public institutions are relieved of almost all forms of support. Furthermore, the process of marketing production also proves to be tedious: not being able to benefit from road and conservation infrastructures and having to endure harassment while having to pay multiple taxes, farmers are forced to sell their harvest at a ridiculous price. Interviews conducted with the main stakeholders reveal that mining constitutes a major handicap for agricultural development. Given that the majority of inhabitants practice agriculture with members of their family, this situation remains a real threat to survival.

Finally, as the second activity practised in rural areas after mining, agriculture would be the first choice in the absence of mining. The low income generated by this activity compared to mining and the fact that it occupies the second place in terms of importance could, however, dissuade some, who would more readily turn to mining. Several analysts argue that agriculture would be a good “alternative” to mining in the Boke territory if efforts were made to support those who practice it. We believe that proper implementation of the law establishing fundamental principles relating to agriculture in Guinea would be the way to achieve this, because it already offers solutions

to the problems facing the country's farmers. In its relevant provisions, this law advocates equitable access to land and the establishment of an agricultural land register in order to ensure the proper administration of land intended for agricultural exploitation. As part of the implementation of the law, decision-makers can carry out agrarian reform in the areas concerned with a view to redistributing large concessions to small farmers and thus avoiding problems linked to agricultural contracts. In addition, other conservation infrastructures would allow farmers to better preserve their production, while the supervision of public agents, and more particularly the agronomist monitor, would encourage farmers to update their farming techniques.

### BIBLIOGRAPHY

- Affognon H., Mutungi C., Sanginga P., Borgemeister C. (2015), *Unpacking postharvest losses in Sub-Saharan Africa: A meta-analysis*, "World Development" no. 66.
- Badibanga T. (2013), *Agricultural development in the Democratic Republic of the Congo: constraints and opportunities*, "Dounia. Revue d'intelligence stratégique et de relations internationales" no. 6.
- 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" no. 7 (4).
- Bamba O., Pelede S., Sako A., Kagambega N., Miningou M.Y.V. (2013), *Impact de l'artisanat minier sur les sols d'un environnement agricole aménagé au Burkina Faso*, "Journal des Sciences" no. 3 (1).
- Banchirigah S.M., Hilson G. (2010), *De-agrarianization, re-agrarianization and local economic development: re-orienting livelihoods in African artisanal mining communities*. "Policy Science" no. 43.
- Banque Mondiale (2004), *Guinea: strengthening public expenditure management for poverty reduction and growth – public expenditure review*, Report No 27347-GUI, Washington D.C.
- Bisoka A.N., Geenen S., Ansoms A., Omasombo Tsonda J. (eds.) (2016), *Conjonctures congolaises 2016. Glissement politique, recul économique*, Paris – Tervuren.
- Bolay M. (2016), *Artisanal Gold Miners Encountering Large-Scale Mining in Guinea: Expulsion, Tolerance and Interference*, in: T. Niederberger, T. Haller, H. Gambon, M. Kobi, I. Wenk (eds.), *The Open Cut: Mining, Transnational Corporations and Local Populations*, Zurich.
- Byerlee D., De Janvry A., Sadoulet E. (2009), *Agriculture for development: toward a new paradigm*, "Annual Review of Resources Economics" no. 1.
- Byerlee D., Diao X., Jackson C. (2005), *Agriculture, rural development, and pro-poor growth. Country experiences in the post reform era*, "Agriculture and Rural Development Discussion Paper" no. 21, The World Bank.
- Camara I., Deyi J., Barry O., Caille F. (2021), *Bauxite Mining Conflicts in Guinea: Causes Identification, Analysis, and Countermeasures*, "International Journal of Mineral Processing and Extractive Metallurgy" no. 6(3).

- Campbell B. (2016), *Revisiting the interconnection between research strategies and policy proposals: reflections from the artisanal and small-scale mining sector in Africa*, *Third World Thematics*. "A TWQ Journal" no. 1 (2).
- Campbell B., Hatcher P. (2019), *Neoliberal reform, contestation, and relations of power in mining: Observations from Guinea and Mongolia*, "The Extractive Industries and Society" no. 6.
- Campbell B., Laforce M. (2016), *La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier, réponse aux enjeux de légitimité et de développement en Afrique*, Québec.
- Cartier L.E. (2009), *Livelihoods and production cycles in the Magasy artisanal ruby-sapphire trade: a critical examination*, "Resources Policy" no. 34.
- Cartier L.E., Bürge M. (2011), *Agriculture and artisanal gold mining in Sierra Leone: alternatives or complements?* "Journal of International Development" no. 23.
- Cervantes-Godoy D., Dewbre J. (2010), *Economic importance of agriculture for poverty reduction*, "OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers" no. 23.
- Cheshire L., Everingham J.A., Lawrence G. (2014), *Governing the impacts of mining and the impacts of mining governance: Challenges for rural and regional local governments in Australia*, "Journal of Rural Studies" no. 36.
- Collier P. (2007), *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done about It*, Oxford.
- Diallo L. (2014), *Industrie minière: enjeux et perspective de développement durable en Afrique subsaharienne. Cas de la République de Guinée* (thèse de doctorat), Casablanca.
- Diallo M.C., Tali A., Traoré L. (2011), *Les enjeux de la gouvernance du secteur minier en Guinée*, Conakry.
- Diallo M.S. (2010), *Pratiques des industries extractives en Afrique de l'ouest, synthèse comparative de quatre études de cas (Sénégal, Guinée Bissau, Guinée et Sierra Leone)*, Glande – Dakar, Conakry – Freetown.
- Diallo P. (2016), *The Africa Mining Vision: A Panacea to the challenges of the African mining sector or another mirage?* "Leadership and Developing Societies" vol. 1 (1).
- Diallo P. (2017), *Social insecurity, stability and the politics in West Africa: A case study of artisanal and small-scale diamond mining in Guinea, 1958–2008*, "The Extractive Industries and Society" no. 4.
- Diop M. (2007), *Réformes foncières et gestion des ressources naturelles en Guinée: enjeux de patrimonialité et propriété dans le Timbi au Fouta Djallon*, Paris.
- Horsley J., Prout S., Tonts M., Ali S.H. (2015), *The Extractive Industries and Society Sustainable livelihoods and indicators for regional development in mining economies*, "Biochemical Pharmacology" no. 2.
- Johnston L.A. (2017), *Steel pipe dreams: A China-Guinea and China-Africa lens on prospects for Simandou's iron ore*, "The Extractive Industries and Society" no. 4.
- Jönsson J.P., Fold N. (2011), *Mining "from below": taking Africa's artisanal miners seriously*, "Geography Compass" no. 5/7.
- Kivinen S., Kotilainen J., Kumpula T. (2020), *Mining conflicts in the European Union: Environmental and political perspectives*, "Fennia" vol. 198, no. 1–2.
- Losch B. (2015), *The elusive quest for inclusive growth in sub-Saharan Africa: Regional challenges and policy options*, in: L. Haddad, H. Kato, N. Meisel (eds.), *Growth is dead, long live growth: The quality of economic growth and why it matters*, Tokyo.

- Meyersfeld B. (2007), *Empty Promises and the Myth of Mining: Does Mining Lead to Pro-Poor Development?* "Business and Human Rights Journal" no. 2 (1).
- Opoku Mensah S., Asare Okyere S. (2014), *Mining, environment and community conflicts: a study of company community conflicts over gold mining in the Obuasi Municipality of Ghana*, "Journal of Sustainable Development Studies" no. 5.
- Owen J.R., Kemp D. (2013), *Social License and Mining: A Critical Perspective*, "Resources Policy" vol. 38 (1).
- Reardon T., Taylor J.E., Stamoulis K., Lanjouw P., Balisacan A. (2000), *Effects of non-farm employment on rural income inequality in developing countries: An investment perspective*, "Journal of Agricultural Economics" vol. 51 (2).
- Rey P. (2016), *Une gouvernance locale à l'épreuve du temps. Politiques nationales, pouvoirs locaux et stratégies des miniers en Guinée*, "Vienna Journal of African Studies" no. 30.
- Rubbers B. (2013), *Les sociétés africaines face aux investissements miniers*, "Politique Africaine" no. 3.
- Sangare O. (2016), *Rôle de l'orpaillage dans le système d'activités des ménages en milieu agricole: cas de la commune rurale de Gbomblora dans la région sud-ouest du Burkina Faso*, Laval.
- Savadogo A.W. (2015), *Dynamique d'occupation des terres dans un écosystème soumis à l'exploitation minière: cas de l'or dans la commune de Sabcé (Burkina Faso)*, Sanghor.
- Souare S. (2019), *Bauxite Mining in the Boké Region (Western Guinea): Method Used and Impacts on Physical Environment*, "European Journal of Sustainable Development Research" no. 3 (3).
- Spiegel S., Hoeung S. (2011), *Artisanal and Small-Scale Mining (ASM): policy options for Cambodians*, Phnom Penh.
- Tschakert P. (2009), *Recognizing and nurturing artisanal mining as viable livelihood*, "Resources Policy" no. 34.
- Tshiebue N.G. (2016), *Le développement rural: réalités, enjeux et pistes d'actions*, in: idem, *Le développement rural en RD Congo. Quelles réalités possibles?* Louvain-la-Neuve.
- UNECA (2014), *Minerals Centre produces Guidebook for Domestication of African Mining Vision*, Addis Ababa.
- Voss M., Greenspan E. (2012), *Community Consent Index: Oil, Gas and Mining Company Public Positions on Free, Prior, and Informed Consent (FPIC)*, Boston – Washington D.C.
- Worlanyo A.S., Jiangfeng L. (2021), *Evaluating the environmental and economic impact of mining for post-mined land restoration and land-use: A review*, "Journal of Environmental Management" vol. 279.



**WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska

e-mail: wlg@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0003-1783-7045

## **Ograniczenia egzekucji sądowej ze składników gospodarstwa rolnego po nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego**

Restrictions on judicial enforcement regarding farm components  
after amendments to the Code of Civil Procedure

Limiti posti all'esecuzione giudiziaria  
di beni facenti parte di una azienda agricola  
dopo la modifica del Codice di procedura civile

After the amendment to the Code of Civil Procedure, the issue of restrictions on the enforcement proceedings regarding to farm components is regulated by the new provisions of Articles 829<sup>1</sup>–829<sup>5</sup> of the CCP. The aim of the considerations is to assess the correctness of the solutions applied by the legislator and to interpret these regulations taking into account the requirements of the enforcement practice. In conclusion, the author stated, *inter alia*, that the new regulations are basically correct. However, it would be appropriate to introduce a correct term „animal or movable property” to Article 829<sup>4</sup> of the CCP and to make an identical regulation in the provisions restricting the execution relating to farm components in the CCP and Article 8a of the Act on enforcement in administration.

**Keywords:** enforcement privilege, subjective restriction on enforcement, farmer, farm holding, chamber of agriculture

Dopo la modifica del Codice di procedura civile, la questione di limiti posti all'esecuzione giudiziaria di beni di un'azienda agricola è regolata da nuove disposizioni contenute negli art. 829<sup>1</sup>–829<sup>5</sup> del Codice di procedura civile. L'articolo si propone di valutare la correttezza delle soluzioni adottate dal legislatore e di proporre un'interpretazione delle regolazioni tenendo conto delle esigenze dell'azione esecutiva. Nella parte conclusiva, l'autore afferma, tra l'altro, che, sostanzialmente, le nuove regolazioni sono corrette. È opportuno, tuttavia, postulare di introdurre una corretta espressione riguardo a „animali o beni mobili” nell'art. 829<sup>4</sup> del Codice di procedura civile e di proporre un'identica regolazione nelle



disposizioni, contenute nel Codice di procedura civile, che riguardano limiti posti all'esecuzione in esame, e in quelle dell'art. 8a della legge sull'esecuzione amministrativa.

**Parole chiave:** privilegi egzekutywni, limiti oggettivi all'esecuzione, agricoltore, azienda agrikola, camera di agrikoltura

---

## Uwagi wstępne

W sądowym postępowaniu egzekucyjnym występują dwa rodzaje ograniczeń egzekucji. Są to ograniczenia podmiotowe wyłączające prowadzenie egzekucji przeciwko określonej grupie osób oraz znajdujące w praktyce częstsze zastosowanie ograniczenia przedmiotowe wyłączające spod egzekucji określone składniki majątku dłużnika. Ograniczenia podmiotowe przysługują osobom legitymującym się immunitetem egzekucyjnym, oznaczającym brak władczej kompetencji państwa do prowadzenia egzekucji przeciwko określonej osobie<sup>1</sup>. Treść immunitetu egzekucyjnego sprowadza się zatem do zakazu prowadzenia egzekucji w określonych sprawach przeciwko określonym osobom<sup>2</sup>.

Ograniczenia przedmiotowe w egzekucji sądowej mogą wynikać z tytułu wykonawczego lub z mocy samego prawa, które to sytuacje określone są w przepisach art. 829–839 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>3</sup> (Dział V: Ograniczenia egzekucji). Przepisy te zawierają enumeratywnie wymienione przypadki wyłączeń spod egzekucji określonych składników majątku dłużnika egzekwowanego. Wyłączenia te mają zastosowanie jedynie w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych.

Ograniczenia przedmiotowe egzekucji są wyjątkiem od określonej w art. 803 k.p.c. zasady przyznającej wierzycielowi uprawnienie do żądania zaspokojenia wierzyciela ze wszystkich części majątku dłużnika, gdyż względem wierzyciela odpowiada on całym swoim majątkiem<sup>4</sup>. Przepisy te dotyczą wyjątków, a zatem nie mogą być interpretowane rozszerzająco<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> P. Grzegorzcyk, *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 327.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 328.

<sup>3</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1550, dalej: k.p.c.).

<sup>4</sup> Zob. F. Zedler, *Glosa do uchwały SN z dnia 30 maja 1996 r.*, III CZP 56/96, LEX nr 385888057.

<sup>5</sup> E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz do części drugiej Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1998, s. 261; A. Marciniak, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, LEX/el. 2023.

Uregulowane w art. 829–839 k.p.c. ograniczenia przedmiotowe egzekucji sądowej stanowią normy *ius cogens*<sup>6</sup>, a dłużnik nie może się zrzec wobec jakiegokolwiek podmiotu uprawnień z nich wynikających<sup>7</sup>. Natomiast organ egzekucyjny jest zobligowany brać pod uwagę ograniczenia przedmiotowe egzekucji z urzędu, i to w każdym stanie postępowania egzekucyjnego. W przypadku wystąpienia prowadzenia egzekucji z naruszeniem takiego ograniczenia organ egzekucyjny na podstawie art. 824 § 1 pkt 2 k.p.c. powinien z urzędu umorzyć postępowanie egzekucyjne w części dotyczącej wyłączonych spod egzekucji składników majątku dłużnika. Umorzenie takie może nastąpić również na wniosek dłużnika<sup>8</sup>. Istnieje także możliwość wydania przez sąd egzekucyjny zarządzenia nakazującego komornikowi usunięcie uchybień powstałych na skutek zajęcia niezgodnego z prawem<sup>9</sup>.

Ograniczenia egzekucji z przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne pierwotnie były uregulowane w rozporządzeniach wykonawczych na podstawie aktualnie uchylonego art. 830 k.p.c., w których minister sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem rolnictwa i ministrem finansów określał, jakie przedmioty należące do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne nie podlegają egzekucji. Wydane zostały trzy takie rozporządzenia w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji sądowej: z 18 maja 1966 r.<sup>10</sup>, 16 maja 1996 r.<sup>11</sup> i 5 lipca 2017 r.<sup>12</sup> Każde z nich w swojej treści odpowiadało ówczesnym realiom społecznym i gospodarczym.

Problematyka tych ograniczeń egzekucji ujęta jest obecnie w przepisach art. 829<sup>1</sup>–829<sup>5</sup> k.p.c. Celowe wydaje się zatem dokonanie oceny prawidło-

<sup>6</sup> F. Zedler, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, t. II: *Postępowanie egzekucyjne (art. 738–843 k.p.c.)*, Toruń 1995, s. 209.

<sup>7</sup> H. Pietrkowski, *Art. 829. Ograniczenia przedmiotowe*, w: T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. V: *Postępowanie egzekucyjne*, LEX/el. 2016.

<sup>8</sup> J. Jagieła, *Art. 824. Umorzenie z urzędu*, w: A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*, t. IV: *Komentarz. Art. 730–1095(1)*, Legalis 2020.

<sup>9</sup> H. Pietrkowski, *Art. 829. Ograniczenia...*

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18 maja 1966 r. w sprawie określenia przedmiotów, należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji sądowej (Dz.U. Nr 21, poz. 138), dalej: rozporządzenie I.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 1996 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji sądowej (Dz.U. Nr 63, poz. 300), dalej: rozporządzenie II.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji (Dz.U. poz. 1385), dalej: rozporządzenie III.

wości zastosowanych przez ustawodawcę rozwiązań oraz próby wykładni tych regulacji dla potrzeb praktyki egzekucyjnej.

## 1. Nowe regulacje kodeksowe

Od 10 stycznia 2022 r. zaczęła obowiązywać ustawa z 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego<sup>13</sup>. Od tego momentu regulacja problematyki wyłączeń składników gospodarstwa rolnego spod egzekucji została przeniesiona w całości do Kodeksu postępowania cywilnego jako przepisy art. 829<sup>1</sup>–829<sup>4</sup> k.p.c. Ustawa ta jednocześnie uchyliła art. 830 k.p.c., stanowiący podstawę do wydawania rozporządzeń wykonawczych przez ministra sprawiedliwości. Warto zaznaczyć, że w ustawie tej ustawodawca zawarł również przepis intertemporalny – jej art. 2, stanowiący, że do egzekucji z inwentarza żywego lub przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Projekt tej ustawy zainspirowany został postulatem nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego zawartym we wniesionej do Senatu petycji indywidualnej<sup>14</sup>, co spowodowało stworzenie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Senat uznał, że rozporządzenie jest aktem normatywnym, które ma służyć jedynie wykonaniu ustawy, a nie ją zastępować, oraz odniósł się do kwestii zakresu szczegółowości samej ustawy, wskazując, że im bardziej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych<sup>15</sup>. W uzasadnieniu projektu powołano się również na art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt<sup>16</sup>, wskazując, że w polskim porządku prawnym zwierzęta – jako istoty żyjące, zdolne do odczuwania cierpienia – nie są uznawane za rzeczy, podczas gdy art. 830 k.p.c., na gruncie którego wydawane były w tej kwestii rozporządzenia przez ministra sprawiedliwości, wspomina jedynie o przedmiotach.

<sup>13</sup> Ustawa z 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. poz. 2289).

<sup>14</sup> Petycja nr P9-43/19 z 14.09.2019 r., [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k9/petycje/p94319/369\\_zm.kpc\\_egzekucja\\_rolnika\\_43.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/petycje/p94319/369_zm.kpc_egzekucja_rolnika_43.pdf) [dostęp: 10.09.2023].

<sup>15</sup> Uzasadnienie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk nr 1225), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/94EEB46E95F4B-786C12586E300435122/%24File/1225-uzas.docx>. s. 2 [dostęp: 9.09.2023].

<sup>16</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1580).

Należy także zwrócić uwagę na art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który przewiduje, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do tego przepisu wskazał, że im bardziej regulacja ustawowa dotyka zagadnień leżących u podstaw pozycji jednostki (podobnych podmiotów), tym szersza powinna być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje na odniesienia do aktów wykonawczych<sup>17</sup>. Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 92 ust. 1 Konstytucji RP dopuszcza stosowanie rozporządzeń tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie mającego charakter szczegółowy pod względem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym<sup>18</sup> oraz że konsekwentnie należy przyjmować, iż brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia ustawowego, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej<sup>19</sup>. Artykuł 830 k.p.c. nie był zatem regulacją poprawną.

Treść wprowadzonych do Kodeksu postępowania cywilnego przepisów zasadniczo powiela treść rozporządzenia III, uwzględniając konieczne zmiany o charakterze terminologicznym i redakcyjnym. Wprowadzono także szereg modyfikacji o charakterze organizacyjnym, np. nastąpiło wydłużenie z 14 do 21 dni terminu wyznaczonego izbom rolniczym na wydanie opinii w przedmiocie zasadności wyłączenia spod egzekucji nadwyżki inwentarza żywego bądź przedmiotów w liczbie większej, niż wynika to z części przepisów art. 829<sup>1</sup> k.p.c. Nie wprowadzono natomiast istotnych zmian co do zakresu przedmiotowych ograniczeń egzekucji.

Z kolei w treści tej ustawy nie znalazł się odpowiednik § 5 rozporządzenia III określający, że regulacji wyłączenia spod egzekucji nie stosuje się w razie równoczesnego skierowania egzekucji do wszystkich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez dłużnika. Funkcjonowanie tego uregulowania pod rządami art. 840 k.p.c. uzasadniane było faktem, że skierowanie egzekucji do wszystkich nieruchomości dłużnika prowadzi do faktycznej likwidacji gospodarstwa rolnego, co czyni niezasadnym utrzymywanie ograniczeń egzekucji<sup>20</sup>. Także perspektywa utraty całego gospodarstwa rolnego czyni bezprzedmiotowym stosowanie wyłączeń

<sup>17</sup> Wyrok TK z 31 marca 2009 r., K 28/08, LEX nr 520581248.

<sup>18</sup> Czego nie spełniał art. 830 k.p.c.

<sup>19</sup> Wyrok TK z 7 listopada 2000 r., K 16/00, LEX nr 16886833.

<sup>20</sup> M. Komarowska, *Nowe rozporządzenie określające przedmioty należące do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne, które nie podlegają egzekucji*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV, s. 178.

mających na celu umożliwienie dłużnikowi dalsze prowadzenie tej części gospodarstwa, która nie została zlicytowana<sup>21</sup>. Uwzględniając tę argumentację oraz fakt, że takie brzmienie k.p.c. istotnie ograniczyło możliwość efektywnego zabezpieczenia przez banki należności rolniczych oraz negatywnie wpływa na wycenę zabezpieczeń ekspozycji kredytowych wobec rolników, co powoduje ograniczenie kredytowania z uwagi na trudności w ustanowieniu zabezpieczenia<sup>22</sup>, uchwalona została ustawa z 27 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego<sup>23</sup>. Wprowadziła ona art. 829<sup>5</sup> k.p.c. stanowiący, że przepisów art. 829<sup>1</sup>–829<sup>4</sup> k.p.c. nie stosuje się w razie równoczesnego skierowania egzekucji do wszystkich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez dłużnika.

## **2. Rolnik prowadzący gospodarstwo rolne jako dłużnik egzekwowany**

W art. 829<sup>1</sup> k.p.c. ustawodawca wymienia zwierzęta i rzeczy niepodlegające egzekucji, gdy dłużnikiem egzekwowanym w tym postępowaniu egzekucyjnym jest rolnik prowadzący gospodarstwo rolne. Dłużnik ten musi być zatem rolnikiem, który ponadto prowadzi (a nie tylko posiada) gospodarstwo rolne. Istnieje więc konieczność łącznego spełnienia dwóch przesłanek, gdyż ograniczenia przedmiotowe egzekucji dotyczą jedynie elementów majątku dłużnika egzekwowanego – gospodarstwa rolnego, który musi być jednocześnie rolnikiem prowadzącym to gospodarstwo.

W polskim systemie prawnym nie istnieje legalne określenie pojęcia rolnika o charakterze uniwersalnym, jak ma to miejsce np. w przypadku określenia przedsiębiorcy (art. 43<sup>1</sup> k.c.). W prawodawstwie zarówno krajowym, jak i unijnym pojęcie rolnika jest szeroko wykorzystywane, przy czym w większości aktów prawnych bez jednoznacznego zdefiniowania, a w niektórych zostały zawarte wprost klasyczne definicje legalne, mające jednak zastosowanie tylko do tych poszczególnych regulacji prawnych<sup>24</sup>. Przesądza to o zindywidualizowanej interpretacji tego pojęcia z perspek-

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 3 grudnia 2015 r., IV SA/Wa 2408/15, Legalis nr 1776339.

<sup>22</sup> Stanowisko NPB z 28 stycznia 2022 r. do druku nr 1938 IX kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C75A2296C4CA4EF1C12587DD003E05B9/%24File/1938-002.pdf> [dostęp: 10.09.2023].

<sup>23</sup> Ustawa z 27 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. poz. 366).

<sup>24</sup> P. Wojciechowski, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 266.

tywy różnych aktów prawnych<sup>25</sup>. Ustawodawca zawarł więc w różnych aktach prawnych kilka niezależnych od siebie zakresowo definicji rolnika<sup>26</sup>, czego konsekwencją jest tłumaczenie pojęcia „rolnik” w każdym przypadku indywidualnie, przy jednoczesnym uwzględnieniu charakteru postanowień i przedmiotu regulacji oraz specyfiki spraw regulowanych przez konkretne akty prawne<sup>27</sup> dotyczące pewnych wycinkowych zakresów działalności.

W polskim prawie można wskazać definicję rolnika indywidualnego, zawartą w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, bądź rolnika jako osoby fizycznej, zawartą w ustawie z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>28</sup>. Definicje te nie mają jednak zastosowania do określenia dłużnika egzekwowanego w art. 829<sup>1</sup> k.p.c. W przepisie tym mowa o „rolniku” bez żadnych ograniczeń, a zatem określenie to nie może być zawężane do pojęcia rolnika będącego osobą fizyczną, a tym bardziej rolnikiem indywidualnym z definicji skonstruowanej dla ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi.

Z brzmienia przepisu art. 829<sup>1</sup> k.p.c. oraz uzasadnienia projektu ustawy wprowadzającej ten przepis nie wynika wola ustawodawcy zawężenia pojęcia rolnika wyłącznie do rolnika będącego osobą fizyczną. Analogiczna sytuacja występowała zresztą także w czasie obowiązywania art. 830 k.p.c., za wyjątkiem najstarszego rozporządzenia I, w którym mowa była o ograniczeniach egzekucji występujących „[w] razie skierowania egzekucji sądowej przeciwko indywidualnemu rolnikowi...”. Ponieważ ustawodawca nazywa dłużnika, wobec którego toczy się egzekucja, „rolnikiem” bez dodatkowych określeń, należy przyjąć, że uregulowania te dotyczą podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne bez względu na formę prawną tego podmiotu<sup>29</sup>.

W tej sytuacji zastosowanie może mieć ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności<sup>30</sup> stwierdzająca, że

<sup>25</sup> A. Klich, w: K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *System postępowania cywilnego*, t. 8: *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 2021, s. 768.

<sup>26</sup> B. Jeżyńska, *Przedsiębiorca rolny we współczesnym ustroju rolnym*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 209.

<sup>27</sup> A. Klich, w: K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *System postępowania...*, s. 766.

<sup>28</sup> Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 208).

<sup>29</sup> Tak też W. Głodowski, *Ograniczenia egzekucji ze składników gospodarstwa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 267 (pod rządami rozporządzenia II).

<sup>30</sup> Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 885).

rolnikiem jest podmiot w rozumieniu art. 3 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r.<sup>31</sup>

Przepis ten definiuje rolnika jako osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym stosowania traktatów, określonym w art. 52 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 349 i 355 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz które prowadzą działalność rolniczą określoną przez państwa członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2021/2115.

Należy zatem przyjąć, że „rolnik”, o którym mowa w art. 829<sup>1</sup> k.p.c., to osoba fizyczna lub prawna bądź grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków, prowadzący działalność rolniczą w ramach gospodarstwa rolnego. Fakt, że w polskim rolnictwie zdecydowanie dominują gospodarstwa rolne prowadzone przez rolników indywidualnych, nie oznacza, że przywilejów egzekucyjnych mogą być pozbawione prowadzące gospodarstwo rolne spółki z o.o. bądź grupy producenckie.

Warunkiem zastosowania ograniczeń egzekucji ze składników gospodarstwa rolnego jest to, aby gospodarstwo było prowadzone przez rolnika. Gospodarstwo musi być więc zatem funkcjonujące, natomiast z przepisów nie wynika, aby musiało to być gospodarstwo towarowe o określonym poziomie produkcji. Można zatem stwierdzić, że w przypadku gospodarstwa rolnego prowadzonego przez rolnika – osobę fizyczną wyłącznie w celu samozaopatrzenia spełnione są także w tym przypadku wymogi ustawowe<sup>32</sup>. Natomiast samo posiadanie lub własność gospodarstwa rolnego nie mogą być kwalifikowane jako jego prowadzenie, jeżeli nie wiąże się z nimi wykonywanie działalności rolniczej, co obejmuje również podejmowanie decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie<sup>33</sup>.

W Kodeksie cywilnym definicja gospodarstwa rolnego została zawarta w art. 55<sup>3</sup> k.c., w myśl którego za gospodarstwo rolne uważa się grunty

<sup>31</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r. ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. UE L Nr 435), s. 1.

<sup>32</sup> W. Głodowski, *Ograniczenia egzekucji...*, s. 267.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 24 kwietnia 2014 r., II SA/Po 93/14, LEX nr 1500398.



rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Ma ona charakter przedmiotowy, choć wymaga ponadto, aby grunty rolne i leśne stanowiły całość gospodarczą, a zatem zawiera także element funkcjonalny. Ustawodawca nie wymaga przy tym, aby grunty mogące być uznane za gospodarstwo rolne spełniały określoną normę obszarową. Pod pojęciem inwentarza wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego należy rozumieć wykorzystywane do prowadzenia gospodarstwa rolnego i przez to wchodzące w skład tego gospodarstwa maszyny i narzędzia (inwentarz martwy) oraz zwierzęta (inwentarz żywy)<sup>34</sup>. Z kolei prawa i obowiązki związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego to wierzytelności i długi wynikające ze stosunków prawnych łączących osobę prowadzącą gospodarstwo rolne z innymi podmiotami w związku z uprawianiem działalności rolniczej<sup>35</sup>. Brak któregośkolwiek z wymienionych składników nie pozbawia automatycznie istniejącej zorganizowanej całości gospodarczej przymiotu gospodarstwa rolnego, chyba że uniemożliwia to prowadzenie działalności w zakresie produkcji rolnej<sup>36</sup>.

Rolnikiem prowadzącym gospodarstwo rolne jest podmiot, który sprawuje władztwo nad masą majątkową wykorzystywaną na cele rolnicze, w skład której wchodzi grunt i inwentarz. Niezbędnym elementem jest przy tym sprawowanie władztwa nad gruntem w jakiegokolwiek formie – posiadania, użytkowania, własności czy też współwłasności. W szczególności brak inwentarza żywego lub martwego nie stoi na przeszkodzie w uznaniu dłużnika za rolnika<sup>37</sup>.

Przedmiotem egzekucji są zasadniczo składniki gospodarstwa rolnego, o ile są tak wyodrębnione, że mogą być przedmiotem samodzielnej obrotu, a zatem budynki i urządzenia trwale związane z gruntem, mające charakter części składowych gruntu, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania nie mogą być samodzielnie przedmiotem egzekucji

<sup>34</sup> R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 96.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 81; R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 553 k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 3, s. 61.

<sup>36</sup> Wyrok NSA z 20 września 1991 r., II SA 669/91, LEX nr 10260; wyrok NSA z 15 marca 1995 r., SA/Gd 3078/94, LEX nr 23859.

<sup>37</sup> A. Kościółek, *Art. 829<sup>1</sup> k.p.c.*, w: A. Olaś (red.), *Kodeks postępowania cywilnego Komentarz. Cz. III*, Legalis 2023.



w zakresie egzekucji świadczeń pieniężnych<sup>38</sup>. Wyjątkowo przedmiotem egzekucji może być gospodarstwo rolne jako całość, a nie jego poszczególne składniki. Ma to miejsce w egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego (art. 1064<sup>14</sup>–1064<sup>23</sup> k.p.c.).

Definicja zawarta w art. 55<sup>3</sup> k.c. ma charakter ogólny i prawidłowo określa gospodarstwo rolne, które musi być prowadzone przez rolnika dla uzyskania ograniczeń przedmiotowych egzekucji określonych w art. 829<sup>1</sup> k.p.c.

Warto zaznaczyć, że w literaturze występuje także błędny pogląd odmienny<sup>39</sup>, iż wyłączeniu spod egzekucji podlegają przedmioty rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne spełniające warunki z definicji zawartej w art. 2 ust. 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>40</sup>, określającej, że gospodarstwem rolnym jest gospodarstwo w rozumieniu Kodeksu cywilnego, w którym istnieje powierzchnia rolna albo łączna powierzchnia nieruchomości rolnych o obszarze nie mniejszym niż 1 ha. Skoro jednak z k.p.c. nie wynika zawężenie pojęcia gospodarstwa rolnego do posiadającego określony areal, to takie twierdzenie jest nieuzasadnione.

### **3. Ograniczenie egzekucji ze składników gospodarstwa rolnego określone w art. 829<sup>1</sup> k.p.c.**

W obecnym stanie prawnym ograniczenia egzekucji ze składników gospodarstwa rolnego określone są w art. 829<sup>1</sup> k.p.c. (enumeratywnie wymienione zwierzęta i rzeczy), 829<sup>2</sup> § 1 k.p.c. (nadwyżka inwentarza żywego ponad stado podstawowe oraz przedmioty, określone w art. 829<sup>1</sup> pkt 6, 8, 11–13 i 15 k.p.c. ponad ilości określone w tych przepisach) i 829<sup>3</sup> k.p.c. (zwierzęta hodowlane przy braku nabywcy spełniającego warunki ustawowe).

W sytuacji, gdy dłużnikiem jest rolnik prowadzący gospodarstwo rolne, egzekucji zgodnie z art. 829<sup>1</sup> k.p.c. nie podlegają enumeratywnie wskazane w 16 punktach w tym artykule zwierzęta i rzeczy. Istotą tego wyłączenia spod egzekucji sądowej jest możliwość ciągłości funkcjonowania gospodarstwa rolnego prowadzonego przez dłużnika, więc wyłączenie obejmuje w szczególności zwierzęta, ruchomości i nieruchomości funkcjonalnie niezbędne do prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa rolnego<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> W. Głodowski, *Ograniczenia egzekucji...*, s. 260.

<sup>39</sup> Tak A. Adamczuk, *Art. 829(1)*, w: M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, t. II: *Art. 478–1217*, LEX/el. 2022.

<sup>40</sup> Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2569).

<sup>41</sup> K. Flaga-Gieruszyńska, *Art. 8291 k.p.c.*, w: K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Legalis 2022.

Wyłączenia te dotyczą stada podstawowego takich zwierząt gospodarskich, jak bydło mleczne, bydło mięsne, koni, kóz, owiec, świń, drobiu, zwierząt futerkowych oraz innych gatunków stanowiących podstawę produkcji zwierzęcej w gospodarstwie rolnym dłużnika; zwierzęta gospodarskie, poza stadem podstawowym, w drugiej połowie okresu ciąży i w okresie odchowu potomstwa oraz źrebięta do 6 miesięcy, cielęta do 4 miesięcy, jagnięta do 3 miesięcy, prosięta do 2 miesięcy i kozłeta do 5 miesięcy; stado użytkowe drobiu, co do którego zawarto umowę na dostawę ptaków z tego stada lub produktów pochodzących od tych ptaków; zwierzęta futerkowe, co do których hodowca zawarł umowę na dostawę skór tych zwierząt; rodziny pszczoły pszczoły miodnej (*Apis mellifera*) wraz z zasiedlonymi przez te rodziny ulami (zwierzęta).

Egzekucji nie podlegają również podstawowe maszyny, narzędzia i urządzenia rolnicze, w liczbie niezbędnej do pracy w gospodarstwie rolnym dłużnika, w tym ciągniki rolnicze z maszynami i sprzętem współpracującym, samobieżne maszyny rolnicze niezbędne do uprawy, pielęgnacji, zbioru i transportu ziemiopłodów; silosy na zboża i pasze; zapasy paliwa i części zamienne, niezbędne do normalnej pracy ciągnika i maszyn rolniczych, na okres niezbędny do zakończenia cyklu produkcyjnego; materiał siewny, zboże i inne ziemiopłody niezbędne do siewów lub sadzenia w gospodarstwie rolnym dłużnika, w ilości niezbędnej w danym roku gospodarczym; zapasy opału na okres 6 miesięcy; nawozy, środki ochrony roślin oraz środki wspomagające uprawę roślin, w ilości niezbędnej na dany rok gospodarczy dla gospodarstwa rolnego dłużnika; zapasy paszy i ściółki dla inwentarza wymienionego w art. 829<sup>1</sup> pkt 1–4 k.p.c. do najbliższych zbiorów; podstawowy sprzęt techniczny, niezbędny do zakończenia cyklu danej technologii produkcji w przypadku gospodarstwa specjalistycznego (rzeczy ruchome).

Ograniczeniem egzekucji objęte są także zaliczki na poczet dostaw produktów rolnych oraz budzące kontrowersje wyłączenia zawarte w pkt 15 – budynki gospodarcze i grunty rolne, niezbędne do hodowli zwierząt w proporcji uzależnionej od wielkości stada podstawowego i niezbędnej nadwyżki inwentarza oraz w pkt 16 – budynki gospodarcze magazynowe, składowe, przechowalnie oraz szklarnie, tunele foliowe i inspekty do prowadzenia produkcji roślinnej w gospodarstwie rolnym dłużnika wraz z wyposażeniem.

W kwestii samej konstrukcji katalogu wyłączeń przepis nie zawiera wyraźnie określonej liczby zwierząt gospodarskich zwolnionych spod egzekucji. W konsekwencji organ egzekucyjny każdorazowo będzie podejmował de-

cyję, jak należy rozumieć „stado podstawowe” czy „budynki i grunty rolne niezbędne do hodowli tego stada”, w odniesieniu do konkretnych okoliczności faktycznych sprawy. Podobna sytuacja ma miejsce w następnie użytych przez ustawodawcę określeniach nieostrych, takich jak „w ilości niezbędnej” czy „podstawowy sprzęt techniczny”. Należy przyjąć, że w takim przypadku dokonanie odpowiedniej oceny należy do organu egzekucyjnego, który powinien przy tym brać pod uwagę aktualne przeciętne zapotrzebowanie na przedmioty danego rodzaju w konkretnej sytuacji gospodarczej<sup>42</sup>.

W praktyce takie rozwiązanie ze względu na brak precyzyjnej definicji może być źródłem trudności dla komorników, którzy muszą indywidualnie oceniać, jakie przedmioty są niezbędne do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Uwagę na ten problem zwracała już Krajowa Rada Komornicza<sup>43</sup>. Wydaje się jednak, że ze względu na różnorodność gospodarstw rolnych oraz cele regulacji, w przypadku trudności w ustaleniu zakresu danego określenia czy braku specjalistycznej wiedzy z zakresu rolnictwa, komornicy powinni posilkować się opinią biegłego na podstawie art. 813 k.p.c.<sup>44</sup> Przy zastosowaniu takiego rozwiązania legislacyjnego postawiono na kwestię elastyczności i pozwolono na uwzględnienie specyfiki danego gospodarstwa, profilu jego działalności czy istniejącego w tym gospodarstwie poziomu technologicznego<sup>45</sup>. Przy czym k.p.c. nie odnosi się do wielkości gospodarstwa w zakresie arealów, a do jego potencjału ekonomicznego oraz zdolności do prowadzenia produkcji rolnej<sup>46</sup>.

Organ egzekucyjny powinien z urzędu brać pod uwagę te przedmiotowe wyłączenia. Ma on obowiązek ustalenia w danej sprawie egzekucyjnej, które ze składników majątku dłużnika nie podlegają egzekucji z uwagi na ich wymienienie w art. 829<sup>1</sup> k.p.c. Na decyzję komornika w przedmiocie wyłączenia spod egzekucji przysługuje skarga na czynności komornika (art. 767 k.p.c.).

<sup>42</sup> A. Kościółek, *Art. 829<sup>1</sup> k.p.c.*, w: A. Olaś (red.), *Kodeks...*; A. Nowak, *Ograniczenia egzekucji z przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne (art. 830 k.p.c.)*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2018, nr 8, s. 79.

<sup>43</sup> Stanowisko Krajowej Rady Komorniczej z 30 listopada 2016 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12291854/12388291/12388294/dokument267191.pdf> [dostęp: 12.09.2023].

<sup>44</sup> A. Adamczuk, *Art. 829(1)*, w: M. Manowska (red.), *Kodeks...*

<sup>45</sup> M. Komarowska, *Nowe rozporządzenie...*, s. 176.

<sup>46</sup> Uzasadnienie projektu rozporządzenia III, nr wykazu Rządowego Centrum Legislacji: B303, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/517/12291854/12388315/dokument298401.pdf>, s. 8–9 [dostęp: 9.09.2023].

W przypadku zajęcia składników gospodarstwa rolnego podlegających wyłączeniu postępowanie w tym zakresie (a zatem w całości lub części) podlega obligatoryjnemu umorzeniu z urzędu. Ten obowiązek działania z urzędu nie wyłącza jednak możliwości złożenia przez dłużnika do organu egzekucyjnego prowadzącego egzekucję wniosku o umorzenie tego postępowania w stosownym zakresie. Zaniechanie przez komornika wydania postanowienia o umorzeniu postępowania stanowi podstawę skargi na czynności komornika<sup>47</sup>. Na podstawie art. 759 § 2 k.p.c. sąd z urzędu może także wydać komornikowi zarządzenie nakazujące usunięcie uchybień powstałych na skutek skierowania egzekucji do zwierząt i przedmiotów wyłączanych spod tej egzekucji.

#### 4. Dalsze ograniczenia egzekucji

Ustawodawca niezależnie od ograniczeń egzekucji określonych w art. 829<sup>1</sup> k.p.c. wprowadził także dalsze ograniczenia. Zgodnie z art. 829<sup>2</sup> § 1 k.p.c. egzekucji nie podlegają nadwyżka inwentarza żywego ponad stado podstawowe oraz przedmioty, o których mowa w art. 829<sup>1</sup> pkt 6, 8, 9, 11–13 i 15, ponad ilości wymienione w tych przepisach, jeżeli komornik, po zasięgnięciu opinii izby rolniczej właściwej ze względu na położenie gospodarstwa rolnego dłużnika, uzna je za niezbędne do prowadzenia tego gospodarstwa. Celem tej regulacji jest uelastycznienie przepisów określających przedmiotowy zakres ograniczeń egzekucji prowadzonej przeciwko rolnikowi prowadzącemu gospodarstwo rolne i dostosowanie niezbędnych ograniczeń egzekucji do ochrony konkretnych gospodarstw z uwzględnieniem specyfiki prowadzonej w nich produkcji<sup>48</sup>.

Te rozszerzenia przedmiotowego zakresu ograniczeń egzekucji skierowanej przeciwko rolnikowi prowadzącemu gospodarstwo rolne są wyłączeniami z mocy prawa i ma tu miejsce jedynie ustalenie zakresu danego zwolnienia dokonywane w opinii izby rolniczej<sup>49</sup>. Opinia izby rolniczej oraz opinia biegłego są jedynie ocenami ewentualnego spełnienia przez zajęte mienie przesłanki do wyłączenia go spod egzekucji.

Zajęcie nadwyżek ponad normy określone w art. 829<sup>1</sup> k.p.c. jest w prowadzonej egzekucji jak najbardziej dozwolone, lecz po zajęciu komornik wstrzymuje się z dalszymi czynnościami egzekucyjnymi względem nadwyż-

<sup>47</sup> Uchwała SN z 26 lutego 1969 r., III CZP 131/68, LEX nr 883.

<sup>48</sup> M. Komarowska, *Nowe rozporządzenie...*, s. 177.

<sup>49</sup> A. Kościółek, *Art. 829<sup>2</sup> k.p.c.*, w: A. Olaś (red.), *Kodeks...*

ki inwentarza żywego ponad stado podstawowe oraz przedmiotów, o których mowa w art. 829<sup>1</sup> pkt 6, 8, 9, 11–13 i 15 k.p.c.

Komornik zgodnie z art. 829<sup>2</sup> § 2 zd. pierwsze k.p.c. w terminie 3 dni od dokonania zajęcia występuje do izby rolniczej, właściwej względu na położenie gospodarstwa rolnego dłużnika, z wnioskiem o wydanie, w terminie 21 dni od dnia doręczenia tego wniosku, stosownej opinii do określenia, czy te zwierzęta oraz przedmioty są niezbędne do prowadzenia gospodarstwa dłużnika. Do wniosku tego komornik ma obowiązek załączyć odpis protokołu zajęcia składników majątku dłużnika oraz informację o łącznej wysokości dochodzonych od dłużnika należności.

Izba rolnicza ma według aktualnych uregulowań 21 dni (w rozporządzeniu III było tylko 14 dni) na wydanie opinii. Termin ten jest terminem ustawowym, a zatem nie może być przez komornika przedłużany ani skracany. Sporządzenie opinii po terminie nie powoduje natomiast jej nieważności i może być ona użyta przez komornika. Mimo braku określenia tego w ustawie wydaje się, że izba może wystąpić do komornika o dalsze informacje przez niego posiadane oraz zwrócić się do rolnika – dłużnika egzekwowanego o złożenie wyjaśnień w sprawie. Wydłużenie tego terminu przez ustawodawcę należy ocenić pozytywnie. Umożliwia to terminowe sporządzenie opinii w często skomplikowanej sprawie.

Po złożeniu wniosku do izby rolniczej, zgodnie z art. 829<sup>2</sup> § 2 zd. trzecie k.p.c., do czasu wydania opinii komornik wstrzymuje się z dokonaniem czynności egzekucyjnych dotyczących nadwyżki inwentarza żywego ponad stado podstawowe. Wstrzymanie się komornika z dalszymi czynnościami egzekucyjnymi w tej sytuacji jest zasadniczo obligatoryjne. Istnieje jednak wyjątek, gdy w stosunku do zajętych zwierząt dłużnik nie podejmie się ich dozoru. W takim przypadku pierwszeństwo zastosowania będzie mieć przepis art. 864 § 2 pkt 2 k.p.c., zgodnie z którym jeżeli zajęto inwentarz żywy, a dłużnik odmówił zgody na przyjęcie go pod dozór, to komornik sprzedaje zwierzęta bezpośrednio po ich zajęciu.

Zgodnie z art. 829<sup>2</sup> § 3 k.p.c. opinia izby rolniczej nie stanowi informacji w rozumieniu art. 761 § 1<sup>1</sup> k.p.c., a zatem informacji, której komornik może żądać od organów administracji publicznej i innych podmiotów, co jest zastrzeżeniem słusznym, ponieważ opinia izby jest opracowaniem ocennym, a nie prostą informacją – zbiorem danych potrzebnych organowi egzekucyjnemu. Ustawodawca wyłączył w tej sytuacji zastosowanie przepisu art. 762 k.p.c., a więc możliwości zastosowania grzywny. W obecnym stanie prawnym nie istnieją zatem sankcje przymuszające izbę do wywiązania się z obowiązku sporządzenia opinii.

Na podstawie opinii izby rolniczej, która ma dla komornika zasadniczo charakter wiążący<sup>50</sup>, gdy opinia ta jest negatywna, komornik w sprawie zajętych zwierząt lub rzeczy uznaje, że nie są one niezbędne do prowadzenia tego gospodarstwa, i przystępuje do dalszych czynności egzekucyjnych wobec nich. Jednak w przypadku, gdy opinia jest pozytywna, izba stwierdza, że zajęcie obejmuje niezbędne do prowadzenia tego gospodarstwa zwierzęta lub rzeczy, wówczas zgodnie z art. 829<sup>2</sup> § 6 k.p.c. komornik uznaje nadwyżki inwentarza żywego ponad stado podstawowe oraz przedmioty, o których mowa w art. 829<sup>1</sup> pkt 6, 8, 9, 11–13 i 15 k.p.c., za niezbędne do prowadzenia gospodarstwa rolnego dłużnika i umarza postępowanie egzekucyjne w tym zakresie. Jest to kolejna określona w k.p.c. szczególna podstawa do umorzenia postępowania egzekucyjnego z urzędu<sup>51</sup>. Należy zaznaczyć, że opinia izby rolniczej może także potwierdzać niezbędność części zajętych zwierząt i rzeczy do prowadzenia tego gospodarstwa, co skutkuje tylko częściowym umorzeniem postępowania w ocenianym zakresie zajęcia.

W uzasadnionych przypadkach, gdy pojawią się wątpliwości co do treści opinii, o której mowa w § 1, komornik może powołać biegłego na okoliczność ustalenia dopuszczalnego zakresu zajęcia (829<sup>2</sup> § 4 k.p.c.), a w razie ewentualnych rozbieżności między opinią izby rolniczej a opinią biegłego komornik związany będzie wskazaniami biegłego (art. 829<sup>2</sup> § 5 k.p.c.)<sup>52</sup>.

Z kolei w art. 829<sup>3</sup> k.p.c. zawarto wyłączenie spod egzekucji zajętych zwierząt hodowlanych w przypadku braku możliwości sprzedaży ich odpowiedniej osobie. Przepis ten określa, że zajęte zwierzęta hodowlane w rozumieniu ustawy z 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich<sup>53</sup> wyłącza się spod egzekucji, jeżeli nie mogą być sprzedane osobie, która wykaże, że posiada gospodarstwo rolne, w którym istnieją warunki do dalszej hodowli tych zwierząt. Celem tego ograniczenia jest więc zapewnienie stosownej kontroli nad hodowlą zwierząt hodowlanych.

Egzekucja z określonych w art. 829<sup>3</sup> k.p.c. zwierząt nie jest bezwzględnie niedopuszczalna, ale ograniczony jest krąg podmiotów uprawnionych do ich nabycia i dopiero wobec braku potencjalnego nabywcy spełniającego te warunki nastąpi wyłączenie tych zwierząt spod egzekucji. W przeciwnie-

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> A. Adamczuk, *Art. 829(3)*, w: M. Manowska (red.), *Kodeks...*

<sup>52</sup> P. Szymaniak, *Wchodzi w życie nowelizacja k.p.c. Wzmocnienie dla rolników à rebours*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8329486,egzekucja-nowelizacja-kpc-wzmocnienie-dla-rolnikow.html> [dostęp: 25.10.2023].

<sup>53</sup> Ustawa z 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 36).



stwie do ograniczeń egzekucji zawartych w art. 829<sup>1</sup> i 829<sup>2</sup> k.p.c. w pełni dopuszczalne jest w tej sytuacji dokonanie zajęcia przedmiotowych zwierząt.

Na organie egzekucyjnym przy egzekucji ze zwierząt hodowlanych ciążyą dwa dodatkowe obowiązki: 1) obowiązek stwierdzenia, czy zajęte zwierzęta są zwierzętami hodowlanymi w rozumieniu ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, 2) przy pozytywnym wyniku tego badania – obowiązek ustalenia, czy potencjalni nabywcy spełniają wymogi ustawowe, a zatem czy posiadają gospodarstwo rolne, w którym istnieją warunki do dalszej hodowli tych zwierząt. Ponadto mimo braku takiego wymogu celowe wydaje się zawarcie w obwieszczeniu o licytacji informacji o warunkach, jakie dodatkowo musi spełnić nabywca zgodnie z art. 829<sup>3</sup> k.p.c. i o obowiązku wykazania spełniania tych warunków.

Potencjalny nabywca ma obowiązek wykazać organowi egzekucyjnemu, że spełnia warunki do nabycia zwierząt hodowlanych, a zatem udowodnić, że posiada gospodarstwo rolne i że w gospodarstwie tym istnieją warunki do dalszej hodowli tych zwierząt. Nie wystarczy tu więc jedynie złożenie oświadczenia o spełnieniu tych warunków. Udowodnienie przedstawionych okoliczności może w szczególności nastąpić co do istnienia gospodarstwa przez przedstawienie nakazu płatniczego podatku rolnego, a co do stosownych warunków w tym gospodarstwie – zaświadczenia od związku hodowców wydane na mocy przepisów ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.

W ustawie nie określono momentu, w którym potencjalny nabywca ma wykazać swoje kwalifikacje. W związku z tym, że art. 829<sup>3</sup> k.p.c. obok art. 867<sup>2</sup> § 2 k.p.c. określa kolejny przypadek niemożności uczestnictwa w licytacji, dla racjonalności przebiegu licytacji należy jednak przyjąć, że wykazanie uprawnień do nabycia zwierząt hodowlanych powinno mieć miejsce przed przystąpieniem do licytacji. Każda ze stron postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 870 § 1 k.p.c. może zaskarżyć udzielenie przybicia w danym postępowaniu egzekucyjnym, wskazując naruszenie przepisu o wyłączeniu od udziału w przetargu osoby, która jej zdaniem nie wykazała stosownych warunków do nabywania zwierząt hodowlanych.

Warto podkreślić, że warunki wyznaczone nabywcy zwierząt hodowlanych obowiązują nie tylko w klasycznym przypadku sprzedaży licytacyjnej zwierząt hodowlanych (lub sprzedaży w drodze licytacji elektronicznej – art. 879<sup>1</sup> i n. k.p.c.), ale także w przypadku sprzedaży tych zwierząt z wolnej ręki (art. 864<sup>1</sup> k.p.c.) oraz przejęcia tych zwierząt hodowlanych na własność przez wierzyciela (art. 875 i 877 k.p.c.).

## 5. Wyłączenia zastosowania przepisów określających przedmiotowe ograniczenia egzekucji

Ustawowe ograniczenia przedmiotowe w egzekucji ze składników gospodarstwa rolnego doznają dwóch rodzajów wyłączeń tych ograniczeń: 1) uchylenia przywilejów egzekucyjnych, a mianowicie ograniczenia stosowania wybranych przepisów w sprawach o egzekucję alimentów oraz o egzekucję należności powstałych w związku z pracą zarobkową wykonywaną w gospodarstwie rolnym dłużnika (art. 829<sup>4</sup> k.p.c.), 2) wyłączenia ogólnego stosowania przepisów art. 829<sup>1</sup>–829<sup>4</sup> k.p.c., co następuje w przypadku równoczesnego poddania egzekucji wszystkich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez dłużnika.

W myśl art. 829<sup>4</sup> zd. pierwsze k.p.c. w sprawach o egzekucję alimentów lub renty mającej charakter alimentów, jak również w sprawach o egzekucję należności powstałych w związku z pracą zarobkową wykonywaną w gospodarstwie rolnym dłużnika nie stosuje się przepisów art. 829<sup>1</sup> pkt 1, 3–5 i 14 k.p.c. oraz art. 829<sup>2</sup> k.p.c., chyba że egzekucja dotyczy świadczeń zaległych za okres dłuższy niż 6 miesięcy. Wyłączenie ograniczeń egzekucji dotyczy zatem dochodzonych wierzytelności uprzywilejowanych za okres do 6 miesięcy.

Ustawodawca wyłączył zastosowanie części przywilejów egzekucyjnych dłużnika w stosunku do składników gospodarstwa rolnego w sytuacji, gdy egzekwowane są należności uprzywilejowane<sup>54</sup>, a zatem ze względu na szczególną ochronę wierzycieli w sprawach o egzekucję alimentów, jak również w sprawach o egzekucję należności powstałych w związku z pracą zarobkową wykonywaną w gospodarstwie rolnym dłużnika<sup>55</sup>. Dotyczy to egzekucji należności głównych tych wierzytelności i odsetek za zwłokę świadczeń zaległych. Wyłączeniu zakazu egzekucyjnego nie podlegają natomiast, niewymienione wyraźnie w tym przepisie, dochodzone należności wierzyciela egzekwującego z tytułu kosztów procesu, ewentualnie dochodzonych kosztów w postępowaniu egzekucyjnym<sup>56</sup>.

Z kolei w art. 829<sup>4</sup> zd. drugie k.p.c. ustawodawca wprowadził regułę zaliczania nadwyżki uzyskanej z ceny nabycia na poczet pozostałych wymagalnych świadczeń. Zatem jeżeli w toku egzekucji doszło do sprzedaży

<sup>54</sup> D. Olczak-Dąbrowska, *Art. 829<sup>4</sup> k.p.c.*, w: T. Szancillo (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*, t. II: *Komentarz Art. 459–1217*, Legalis 2023.

<sup>55</sup> I. Gil, *Art. 829<sup>4</sup> k.p.c.*, w: E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Legalis 2023.

<sup>56</sup> W. Głodowski, *Ograniczenia egzekucji...*, s. 270.



rzeczy ruchomej albo przejęcia jej na własność przez wierzyciela, a cena nabycia przekracza wysokość zaległości za okres 6 miesięcy, nadwyżkę zalicza się na poczet pozostałych wymagalnych świadczeń. Należy uznać, że pod pojęciem „sprzedanej rzeczy ruchomej”, określonej w art. 829<sup>4</sup> zd. drugie k.p.c., rozumie się także sprzedane zwierzęta gospodarskie. Przepis art. 829<sup>2</sup> k.p.c. określa uchylenie przywileju egzekucyjnego m.in. w stosunku do stad podstawowych zwierząt gospodarskich (art. 829<sup>1</sup> ust. 1 k.p.c.). W tym przypadku należałoby więc postulować wprowadzenie przez ustawodawcę poprawnego wyrażenia „zwierzęcia lub rzeczy ruchomej”.

Z kolei art. 829<sup>5</sup> k.p.c. określa przypadek całkowitego wyłączenia przywilejów egzekucyjnych względem składników gospodarstwa rolnego. Przepis ten wyłącza bowiem zastosowanie przepisów art. 829<sup>1</sup>–829<sup>4</sup> k.p.c. w razie równoczesnego skierowania egzekucji do wszystkich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez dłużnika. Regulacja taka zawarta była uprzednio w rozporządzeniu II i rozporządzeniu III. Jej funkcjonowanie wynikało z aktualnego także obecnie założenia, że skierowanie egzekucji do wszystkich nieruchomości rolnych dłużnika prowadzi do faktycznej likwidacji gospodarstwa rolnego, co czyni niezasadnym dalsze utrzymywanie ograniczeń egzekucji co do określonych przedmiotów wchodzących w skład tego gospodarstwa rolnego<sup>57</sup>. Ponadto brak tego rodzaju wyłączenia miałby *de facto* negatywny wpływ na rolników, gdyż kredytodawcy z powodu braku zabezpieczenia nie byłoby skłonni udzielać należytego finansowania prowadzonej działalności rolniczej<sup>58</sup>.

## Uwagi końcowe

Wprowadzona nowelizacja k.p.c. była w pełni zasadna, ponieważ przepis art. 830 k.p.c. odsyłający do rozporządzenia wykonawczego nie był zgodny z przepisami art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Tym niemniej regulacja art. 829<sup>1</sup>–829<sup>5</sup> k.p.c. – jak przedstawiono wyżej – rodzi wiele uwag, zwłaszcza postulat zmiany brzmienia art. 829<sup>4</sup> zd. drugie k.p.c.

Należy także zwrócić uwagę na elastyczność regulacji zawartej w dokonanej nowelizacji k.p.c., w której określenie zakresu zwolnień przedmiotowych w egzekucji ze składników gospodarstwa rolnego nie jest zbyt szczegółowe i kazuistyczne. Zastosowane rozwiązania, w tym użycie nieostrych klauzul,

<sup>57</sup> M. Komarowska, *Nowe rozporządzenie...*, s. 178. Zob. też wyrok WSA w Warszawie z 3 grudnia 2015 r., IV SA/Wa 2408/15, Legalis nr 1776339.

<sup>58</sup> W. Danielak, M. Stanikowski, *Nowe zasady egzekucji wobec rolników*, 1.02.2022, <https://legalis.pl/nowe-zasady-egzekucji-wobec-rolnikow/> [dostęp: 10.09.2023].

jest na tyle elastyczne, aby organ egzekucyjny miał możliwość dostosowania procedury egzekucyjnej do konkretnej skali produkcji oraz stopnia zaawansowania technologicznego, uwzględnienia specyfiki danego gospodarstwa i profilu prowadzonej działalności. Oczywiście stosowanie nieostrych określeń w praktyce egzekucyjnej może spowodować wydawanie różnych ocen tej niezbędności przez organ egzekucyjny, jednak taka koncepcja ustawodawcy jest bardziej racjonalna od nieelastycznego i kazuistycznego określania zakresu przedmiotowych zwolnień, zwłaszcza wobec zróżnicowania gospodarstw rolnych, których części składowe podlegają wyłączeniu spod egzekucji.

Jak już wspomniano, obecnie istotą wyłączenia spod egzekucji sądowej jest możliwość ciągłości funkcjonowania gospodarstwa rolnego prowadzonego przez dłużnika. Aktualny stan prawny w zakresie stosowania wyłączenia spod egzekucji przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne został dostosowany do rzeczywistości gospodarczej oraz z pewnością w wysokim stopniu zapewnia ochronę dłużnika egzekwowanego – rolnika, który prowadzi gospodarstwo rolne.

Zastrzeżenia budzi jednak przeważenie regulacji na rzecz dłużnika egzekwowanego, z pominięciem interesów wierzyciela egzekwującego. Istnieje pogląd, że następuje tu tworzenie grupy dłużników nieegzekwowalnych pomimo posiadania majątku o znacznej wartości<sup>59</sup>. Rozwiązaniom tym sprzeciwiała się też Krajowa Rada Komornicza, wskazując, że zarówno poprzednie rozporządzenia, jak i obecne przepisy k.p.c. uniemożliwiają prowadzenie egzekucji z przedmiotów należących do rolników, wykluczając spod egzekucji określoną grupę społeczną, przez co rolnicy zyskują „swoisty immunitet egzekucyjny”<sup>60</sup>. Wiele podmiotów, ustosunkowując się do działań legislacyjnych dotyczących ograniczeń przedmiotowych w egzekucji względem rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne, zauważyło ponadto celowość usunięcia z art. 829 k.p.c. pkt 15 i 16, ograniczających możliwość zabezpieczenia kredytu, i w efekcie dyskryminacji rolników w kwestii możliwości uzyskania takiego kredytu<sup>61</sup>. Stanowisko takie prezentowane

<sup>59</sup> Uwagi Prezesa Sądu Apelacyjnego w Szczecinie do projektu rozporządzenia II, za: M. Komarowska, *Nowe rozporządzenie...*, s. 180.

<sup>60</sup> Stanowisko Krajowej Rady Komorniczej z 19 października 2021 r. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/0FB4B15909A22551C12587740026D7F6/%24File/1225-005.pdf> [dostęp: 9.09.2023].

<sup>61</sup> Stanowisko Związku Banków Polskich z 7 lipca 2021 r. wobec projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego do druku nr 1225 sejmiku IX kadencji <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/88CA11E41510B3C3C125870B00591AE5/%24File/1225-001.pdf> [dostęp: 10.09.2023].

było także wcześniej w literaturze na temat lustrzanych uregulowań tego zagadnienia w rozporządzeniu III<sup>62</sup>.

Uznając co do zasady celowość pewnych ograniczeń egzekucji z części składowych gospodarstwa rolnego, można mieć zastrzeżenia do rozszerzenia tych ograniczeń o pkt 15 i 16 art. 829<sup>1</sup> k.p.c. Regulacje te dla możliwości przeprowadzenia egzekucji wymuszają wszczynanie przez dłużnika egzekucji ze wszystkich nieruchomości wchodzących w skład danego gospodarstwa rolnego, podczas gdy dla zaspokojenia dochodzonych wierzytelności wystarczyłaby egzekucja tylko z części tych nieruchomości. Należy także zwrócić uwagę, że egzekucja z nieruchomości jest sposobem egzekucji, którego przebieg jest znacznie rozciągnięty w czasie, a więc w trakcie tego postępowania rolnik, dalej gospodarując, może podjąć starania o dobrowolne spłacenie dochodzonej wierzytelności. Nie jest zatem konieczne wprowadzanie w tej sytuacji ustawowego ograniczenia egzekucji.

Istotna jest także relacja prowadzonej jednocześnie z części składowych gospodarstwa rolnego egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej. W przypadku zbiegu tych egzekucji zastosowanie ma art. 773 k.p.c. i odpowiadający mu art. 62 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>63</sup>, określające, który organ egzekucyjny w danej sytuacji będzie właściwy do dalszego prowadzenia egzekucji. Ponadto zgodnie z art. 838 k.p.c. gdy w przypadku zbiegu egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej organ egzekucyjny sądowy prowadzi obie egzekucje, wówczas przepisy k.p.c. o ograniczeniach przedmiotowych stosuje się również do należności podlegającej egzekucji administracyjnej. Przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, określające ograniczenia egzekucyjne, będą miały natomiast zastosowanie, gdy określone w jej przepisach ograniczenia będą mniejsze. Regulacja to pozwala rozstrzygnąć przypadki, gdy zwolnienia przedmiotowe dotyczące tego samego składnika gospodarstwa rolnego są różne w obu toczących się równocześnie egzekucjach.

Odpowiednikiem art. 829<sup>1</sup>–829<sup>5</sup> k.p.c., określających ograniczenia w egzekucji ze składników gospodarstwa rolnego, jest przepis art. 8a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zawierający ograniczenia podobne, lecz nie identyczne. Zasadny wydaje się więc wniosek o pełne ujednolicenie przez ustawodawcę tych regulacji. Zamyśl racjonalnego ustawodawcy o zastosowaniu tych ograniczeń egzekucji jest przecież taki sam,

<sup>62</sup> G. Julke, *Przedmioty należące do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne, które nie podlegają egzekucji*, „Nowa Currenda” 2017, nr 11, s. 31.

<sup>63</sup> Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.).

niezależnie od tego, czy postępowanie jest prowadzone w drodze egzekucji sądowej, czy egzekucji administracyjnej.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamczuk A. (2022), *Art. 829(1)*, w: M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, t. II: *Art. 478–1217*, LEX/el.
- Adamczuk A. (2022), *Art. 829(3)*, w: M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, t. II: *Art. 478–1217*, LEX/el.
- Budzinowski R. (1991), *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 553 k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 3.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
- Danielak W., Stanikowski M. (2022), *Nowe zasady egzekucji wobec rolników*, 1.02.2022, <https://legalis.pl/nowe-zasady-egzekucji-wobec-rolnikow/> [dostęp: 10.09.2023].
- Flaga-Gieruszyńska K. (red.) (2021), *System postępowania cywilnego*, t. 8: *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa.
- Flaga-Gieruszyńska K. (2022), *Art. 829<sup>1</sup> k.p.c.*, w: K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Legalis.
- Gil I. (2023), *Art. 829<sup>1</sup> k.p.c.*, w: E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Legalis.
- Gil I. (2023), *Art. 829<sup>4</sup> k.p.c.*, w: E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Legalis.
- Głodowski W. (2008), *Ograniczenia egzekucji ze składników gospodarstwa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Grzegorzczak P. (2010), *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa.
- Jagiela J. (2020), *Art. 824. Umorzenie z urzędu*, w: A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. IV: *Art. 730–1095(1)*, Legalis.
- Jeżyńska B. (2016), *Przedsiębiorca rolny we współczesnym ustroju rolnym*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa.
- Julke G. (2017), *Przedmioty należące do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne, które nie podlegają egzekucji*, „Nowa Currenda” nr 11.
- Komarowska M. (2017), *Nowe rozporządzenie określające przedmioty należące do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne, które nie podlegają egzekucji*, „Studia Iuridica Agraria” t. XV.
- Korzycka M. (red.) (2019), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Kościółek A. (2023), *Art. 829<sup>1</sup> k.p.c.*, w: A. Olaś (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Cz. III*, Legalis.
- Kościółek A. (2023), *Art. 829<sup>2</sup> k.p.c.*, w: A. Olaś (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Cz. III*, Legalis.
- Marciniak A. (2023), *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, LEX/el.
- Nowak A. (2018), *Ograniczenia egzekucji z przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne (art. 830 k.p.c.)*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” nr 8.
- Olczak-Dąbrowska D. (2023), *Art. 829<sup>4</sup> k.p.c.*, w: T. Szanciłło (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II: *Art. 459–1217*, Legalis.

- Pietrzkowski H. (2016), *Art. 829. Ograniczenia przedmiotowe*, w: T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. V: *Postępowanie egzekucyjne*, LEX/el.
- Szymaniak P. (2022), *Wchodzi w życie nowelizacja k.p.c. Wzmocnienie dla rolników à rebours*, LEX/el.
- Wengerek E. (1998), *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz do części drugiej Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa.
- Zedler F. (1995), *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, t. II: *Postępowanie egzekucyjne (art. 738–843 k.p.c.)*, Toruń.
- Zedler F. (1996), *Glosa do uchwały SN z dnia 30 maja 1996 r.*, III CZP 56/96, Lex nr 385888057.

**RAFAŁ MICHAŁOWSKI**

Uniwersytet w Białymstoku, Polska  
e-mail: r.michalowski@uwb.edu.pl  
ORCID: 0000-0003-3255-4908

## **Nabycie nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia po zmianie Kodeksu cywilnego i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego**

Acquisition of an agricultural property by way of acquisitive prescription  
after amendment to the Civil Code  
and the Act on the shaping of the agricultural system

Acquisto di fondi agricoli per usucapione dopo la modifica  
del Codice civile e della legge sull'ordinamento agrario

The article concerns the effects of the repeal of Article 172 paragraph 3 of the Civil Code, which provided that only an individual farmer could acquire agricultural real estate by way of acquisitive prescription. The aim of the deliberations is to determine whether, following the repeal of this provision, any entity established under civil law may acquire agricultural real estate by way of acquisitive prescription, or whether acquisition of such real estate in this manner falls within the scope of Article 2a of the Act of 11 April 2003 on the shaping of the agricultural system. In conclusion, the author states that Article 2a of the said Act applies to the acquisition of agricultural real estate by way of acquisitive prescription. Therefore, in principle, agricultural real estate by way of acquisitive prescription may be acquired by an individual farmer. There are also possible some exceptions to this rule as indicated in Article 2a, paragraph 3 of the Act. Doubts, however, arise with regard to the application to acquisitive prescription of agricultural real estate.

**Keywords:** acquisitive prescription, agricultural real estate, individual farmer, consent to acquire agricultural real estate

L'articolo si propone di esaminare gli effetti prodotti dall'abrogazione dell'art. 172, comma 3, del Codice civile, secondo il quale il diritto di acquisto di un fondo agricolo per usucapione spetta solo a un agricoltore singolo. Lo scopo delle considerazioni è quello di determinare se, vista la suddetta abrogazione, anche un qualsiasi soggetto di diritto civile possa ora acquistare fondi agricoli, e se l'acquisto rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 2a della

legge sull'ordinamento agrario dell'11 aprile 2023. Nella parte conclusiva, l'autore precisa che nel caso esaminato trova applicazione l'art. 2a. Di conseguenza, il diritto in questione spetta fundamentalmente a un agricoltore singolo. A questa regola si possono applicare alcune eccezioni contenute nell'art. 2a, comma 3 della legge evocata. Sorgono invece dubbi intorno a un consenso all'acquisto in esame che la legge citata prevede di applicare riguardo all'usucapione.

**Parole chiave:** usucapione, fondo agricolo, agricoltore singolo, consenso all'acquisto di fondi agricoli

---

1. Zasiedzenie to klasyczna, uregulowana w Kodeksie cywilnym<sup>1</sup> instytucja prawa cywilnego. Pełni istotną rolę jako jeden ze sposobów nabycia prawa własności. Jego podstawowa funkcja społeczno-gospodarcza polega na usuwaniu rozbieżności między istniejącym, długotrwałym stanem posiadania a formalnoprawnym stanem własności<sup>2</sup>. Taka rozbieżność, co oczywiste, jest stanem niepożądanym w perspektywie pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego. Zasiedzenie służy więc stabilizacji stosunków własnościowych.

Kodeks cywilny nie przewidywał do niedawna ograniczeń podmiotowych dla nabycia własności nieruchomości w drodze zasiedzenia. Jednak na mocy postanowień ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>3</sup> do art. 172 k.c. dodany został § 3, zgodnie z którym nabyć przez zasiedzenie nieruchomość rolną w rozumieniu przepisów ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>4</sup> mógł jedynie rolnik indywidualny w rozumieniu przepisów tej ustawy, jeżeli powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność nie przekroczy 300 ha użytków rolnych. Regulacja

---

<sup>1</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.; dalej: k.c.).

<sup>2</sup> J.S. Piątkowski, w: J. Ignatowicz (red.), *System Prawa Cywilnego*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1977, s. 311; E. Janeczko, *Zasiedzenie*, Zielona Góra 2002, s. 30.

<sup>3</sup> 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 ze zm.). Zgodnie z postanowieniem art. 14 tej ustawy art. 172 § 3 k.c. stosowano do przypadków, w których zasiedzenie skończyłoby się nie wcześniej niż 30 kwietnia 2019 r.

<sup>4</sup> 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.).

§ 3 art. 172 k.c. budziła krytyczne uwagi w doktrynie. W szczególności akcentowano funkcjonalne niedopasowanie instytucji zasiedzenia względem systemu ograniczeń w nabyciu nieruchomości rolnych, co miało prowadzić do dekompozycji instytucji zasiedzenia<sup>5</sup>. Ostatecznie ustawodawca doprowadził do jego uchylenia na mocy art. 2 ustawy z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw<sup>6</sup>.

Celem artykułu jest określenie, czy w związku z uchyleniem art. 172 § 3 k.c. nieruchomość rolną<sup>7</sup> może nabyć przez zasiedzenie każdy podmiot prawa cywilnego przy spełnieniu jedynie przesłanek z art. 172 § 1 albo § 2 k.c., czy też ograniczenia dotyczące zasiedzenia można wywieść z postanowień art. 2a u.k.u.r. Dla realizacji tego celu konieczna jest, przy uwzględnieniu treści uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, próba rekonstrukcji intencji prawodawcy przyświecających zmianie przepisów dotyczących zasiedzenia oraz uprzednie przedstawienie wyrażanych w doktrynie poglądów dotyczących relacji między uchylonym art. 172 § 3 k.c. a przepisami u.k.u.r. W dalszej kolejności zostanie dokonana zarówno analiza uregulowań u.k.u.r. w aspekcie językowym, aspekcie uwzględniającym systematykę u.k.u.r. oraz mechanizm stosowania przewidzianych tam środków prawnych, jak i w aspekcie funkcjonalnym – dla określenia, czy wyrażona w art. 2a ust. 1 u.k.u.r. zasada, że nabywcą nieruchomości rolnej może być rolnik indywidualny, znajduje zastosowanie w przypadku jej nabycia w drodze zasiedzenia. Rozważania obejmą również art. 10 ustawy z 13 lipca 2023 r. – istotną kwestią jest rozstrzygnięcie, czy ów przepis wyłącza zastosowanie art. 2a u.k.u.r. do zasiedzenia nieruchomości rolnej. Realizacja celu przyjętego w artykule jest istotna z uwagi na to, że upowszechnia się opinia, iż uchylenie § 3 art. 172 k.c. jest równoznaczne z umożliwieniem nabycia w ten sposób nieruchomości przez każdego posiadacza samoistnego w terminach określonych w art. 172 § 1 lub 2 k.c. bez spełnienia jakichkolwiek dodatko-

<sup>5</sup> A. Bieranowski, *Dekompozycja konstrukcji zasiedzenia w nowym reżimie ograniczeń nabycia własności nieruchomości rolnej – zagadnienia węzłowe i uwagi de lege ferenda*, „Rejent” 2016, nr 5, s. 82–84; P. Blajer, *Rozważania o rozszerzaniu się zakresu regulacji prawnorolnej z uwzględnieniem perspektywy notariusza*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2, s. 115–116.

<sup>6</sup> Ustawa z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1933; dalej: ustawa z 13 lipca 2023 r.). Ustawa (z wyjątkiem art. 1 pkt 17) weszła w życie 5 października 2023 r.

<sup>7</sup> W artykule posługuję się nazwą „nieruchomość rolna”, odnosząc ją do sposobu rozumienia wynikającego z definicji zawartej w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. i nie sygnalizuję tego każdorazowo.



wych wymogów<sup>8</sup>. Tymczasem wniosek ten nie może być uznany za bezdyskusyjny.

2. Relacja art. 172 § 3 k.c. do uregulowań dotyczących nabycia nieruchomości rolnej zawartych w art. 2a u.k.u.r., stanowiła przedmiot różnych wypowiedzi w piśmiennictwie – był to chyba najważniejszy i najbardziej kontrowersyjny aspekt owej regulacji. Należy tu wyróżnić dwa zasadnicze stanowiska doktrynalne. Zgodnie z pierwszym art. 172 § 3 k.c. wyczerpująco określał, kto może nabyć nieruchomość rolną przez zasiedzenie. Tym samym do nabycia nieruchomości rolnej tą drogą nie stosowało się postanowień art. 2a ust. 3 u.k.u.r., określającego wyjątki od zasady, że nabywcą nieruchomości rolnej może być rolnik indywidualny. Nie było również podstaw do dopuszczenia, w przypadku zasiedzenia, możliwości wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR)<sup>9</sup>. Innymi słowy, zgodnie z tym poglądem zasiedzieć nieruchomość rolną mógł jedynie rolnik indywidualny. Tym samym nie było możliwe nabycie przez zasiedzenie nieruchomości rolnej przez podmioty inne niż osoby fizyczne, którym przysługiwał ów status (a więc również przez osoby prawne oraz przez jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 33<sup>1</sup> k.c.).

Zgodnie z drugim stanowiskiem wyrażonym w doktrynie treść § 3 art. 172 k.c. nie wykluczała, że dopuszczalne jest zasiedzenie nieruchomości rolnej

---

<sup>8</sup> Takie wnioski (formułowane wprost) można spotkać w prasie codziennej, np. K. Knorps-Tuszyńska, *Każdy może zasiedzieć nieruchomość rolną*, <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art39222511-kazdy-moze-zasiedziec-nieruchomosc-rolna> [dostęp: 2.11.2023]. W literaturze prawniczej tematyka ta nie doczekała dotychczas całościowego omówienia, zob. jednak uwagi K. Gołębiowskiego [K. Gołębiowski, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 172 k.c., nb 6), gdzie autor stwierdza: „Ustawą z 13.07.2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3429) uchylono art. 172 § 3 KC, jednak nawet to nie usunie wątpliwości i problemów spowodowanych przez obowiązywanie omawianego przepisu”). Wydaje się, że z tej uwagi K. Gołębiowskiego (jakkolwiek nie wprost) wynika, iż traktuje on uchylenie § 3 art. 172 k.c. jako zasiedzenia nieruchomości rolnej od ograniczeń podmiotowych.

<sup>9</sup> P. Wojciechowski, w: P. Popardowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 4 u.k.u.r., pkt 72; P. Blajer, w: P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 297; R. Michałowski, *Kwestie związane z zasiedzeniem nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, vol. 26, s. 118; w tym duchu też K. Czerwińska-Koral, *Possessio nuda, czyli czy istnieje jeszcze funkcja prawno-korygująca posiadania nieruchomości rolnych?*, „Studia Iuridica Agraria” 2018, t. XVI, s. 43.

w niektórych przypadkach wskazanych w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. Przykładowo Małgorzata Balwicka-Szczyrba stwierdziła, że odesłanie w art. 172 § 3 k.c. do definicji rolnika indywidualnego nie wyklucza przyjęcia, że zasiedzenie może nastąpić również przynajmniej w niektórych sytuacjach wskazanych art. 2a ust. 3 w zakresie, w jakim wyjątki te mogą mieć zastosowanie do pierwotnego nabycia własności w drodze zasiedzenia, w tym zgodnie z art. 2a ust. 3 pkt 1a u.k.u.r. w odniesieniu do nieruchomości o powierzchni nieprzekraczających 1 ha<sup>10</sup>. W tym też kierunku prowadzi argumentacja przedstawiona przez Patryka Bendera, który oprócz art. 2a ust. 3 lit 1a u.k.u.r., dopuszcza stosowanie do zasiedzenia innych przepisów art. 2a ust. 3 u.k.u.r., w tym dotyczących nabycia przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz gruntu położonego na obszarze czy terenie górnictw<sup>11</sup>. Grzegorz Matusik, analizując pozycję Skarbu Państwa w zakresie zasiedzenia nieruchomości, uznał, że zasiedzieć nieruchomość rolną może Skarb Państwa, a zastosowanie powinien w tym przypadku znaleźć art. 2a ust. 3 pkt 1 lit c) u.k.u.r. Zygmunt Truszkiewicz uznał z kolei, że osoby wskazane w art. 2a ust. 3 pkt 1 u.k.u.r., w tym osoby bliskie właściciela nieruchomości rolnej, mogą nabyć nieruchomość w drodze zasiedzenia<sup>12</sup>. Wcześniej pogląd taki (co do możliwości zasiedzenia nieruchomości, której właścicielem jest osoba bliska posiadacza samoistnego zasiadającego nieruchomość) wyraził Adam Bieranowski<sup>13</sup>. Należy też odnotować pogląd, że zasiedzenie nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha nie podlegało ograniczeniom z art. 172 § 3 k.c.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> M. Balwicka-Szczyrba, *Przesłanki nabycia nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia a ustroj wspólności majątkowej małżeńskiej*, „Rejent” 2020, nr 8, s. 15–16. Autorka dopuszcza również zastosowanie art. 2a ust. 3a u.k.u.r.

<sup>11</sup> P. Bender, *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. I)*, „Rejent” 2019, nr 11, s. 40 (przyp. 49). Odmiennie: T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 182, który stwierdza: „*de lege ferenda* uzasadnione byłoby jednak wprowadzenie przepisu, który rozszerzałby stosowanie art. 2a ust. 3 pkt 1a u.k.u.r. również na zasiedzenie, wykluczając wymaganie przewidziane w art. 172 § 3 k.c.”.

<sup>12</sup> Z. Truszkiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. 2, „Rejent” 2017, nr 11, s. 30.

<sup>13</sup> A. Bieranowski, *Dekompozycja konstrukcji...*, s. 83; w ślad za nim M. Górski, w: A. Górski (red.), *Zasiedzenie nieruchomości w praktyce*, Warszawa 2022, s. 114–115. Pogląd ten nie był jednak powszechnie podzielany – odmiennie np. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 2a u.k.u.r., nb 10; C. Dzierzbicki, *Stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości rolnej*, „Rejent” 2018, nr 4, s. 19.

<sup>14</sup> Tak przykładowo: A. Bieranowski, *Dekompozycja konstrukcji...*, s. 86; M. Balwicka-Szczyrba, *O nabywaniu własności nieruchomości rolnych w drodze zasiedzenia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 39, s. 222; G. Matusik, *Zasiedzenie nieruchomości przez Skarb*

3. Wyjaśniając sens wprowadzonych ustawą z 13 lipca 2023 r. zmian regulacji zasiedzenia nieruchomości rolnych w Kodeksie cywilnym oraz w u.k.u.r., w pierwszej kolejności trzeba przedstawić motywy wprost wskazane przez projektodawcę w treści uzasadnienia projektu ustawy. Jako że ma ono istotne znaczenie, zostanie tu przywołane *in extenso*. Projektodawca wykazał potrzebę proponowanych zmian następująco: „Proponuje się uchylene § 3 w art. 172 w celu wyeliminowania wątpliwości w zakresie osób, które mogą nabyć nieruchomość rolną w wyniku zasiedzenia. Obecnie zgodnie z tym przepisem nabyć nieruchomość rolną w rozumieniu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez zasiedzenie może jedynie rolnik indywidualny w rozumieniu przepisów tej ustawy, jeżeli – ustalona zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2 i 3 tej ustawy – powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność nie przekroczy 300 ha użytków rolnych. W konsekwencji zatem należy uznać, że w odniesieniu do zasiedzenia nie mają zastosowania wyjątki ustawowe przewidziane w art. 2a ust. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ani nie ma możliwości uzyskania zgody na nabycie w drodze zasiedzenia na podstawie art. 2a ust. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego”<sup>15</sup>.

Treść uzasadnienia zmiany nie jest klarowna – nie wskazuje jednoznacznie motywów przyświecających projektodawcy ani nie wyjaśnia, jakie są oczekiwane skutki zmian normatywnych w zakresie regulacji zasiedzenia nieruchomości rolnej. Deklaruje się tam, że celem nowelizacji jest wyeliminowanie wątpliwości „w zakresie osób, które mogą nabyć nieruchomość rolną w wyniku zasiedzenia”. Nie wiadomo jednak, jakie wątpliwości według projektodawcy nasuwała owa regulacja, gdyż ograniczył się on do przywołania stanowiska Pawła Wojciechowskiego (skądinąd w pełni zasadnego), że wyłączone przy zasiedzeniu jest zastosowanie wyjątków określonych w art. 2a ust. 3 u.k.u.r., jak również możliwość uzyskania zgo-

---

Państwa, Warszawa 2021, rozdz. III, przyp. 200. Przeciwnie: K. Czerwińska-Koral, *Possessio nuda...*, s. 43; R. Michałowski, *Kwestie związane z zasiedzeniem...*, s. 116. W dniu 5 października 2023 r. nastąpiła zmiana art. 1a pkt 1 lit. b) u.k.u.r. Zgodnie z obecnym jego brzmieniem przepisów u.k.u.r. nie stosuje się do nieruchomości rolnych, w których powierzchnia użytków rolnych jest mniejsza niż 0,3 ha, a nie jak wcześniej – do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha.

<sup>15</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3429> [dostęp: 2.11.2023]. Projektodawca odwołuje się do poglądu P. Wojciechowskiego wyrażonego w: P. Popardowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2021.

dy na nabycie nieruchomości rolnej z art. 2a ust. 4 u.k.u.r. Z dokonanego powyżej przeglądu literatury dotyczącego art. 172 § 3 k.c. wynika niezbieżność poglądów, w szczególności dotyczące kwestii zastosowania niektórych wyjątków z art. 2a ust. 3 u.k.u.r. Jednak projektodawca przywołał wyłącznie jeden pogląd doktrynalny, a próbuje go bezwarunkowo oraz przedstawia jako poprawnie wyjaśniający sens regulacji art. 172 § 3 k.c. W uzasadnieniu nie wskazano na żadne alternatywne poglądy formułowane w piśmiennictwie ani nie wskazano choćby ogólnikowo, że poglądy takie w ogóle są formułowane. W tym świetle nie do końca więc wiadomo, jakie wątpliwości miałyby rozwiewać uchylenie § 3 art. 172 k.c. Natomiast z przywołanego fragmentu uzasadnienia trudno byłoby wysnuć wniosek, iż motywem projektodawcy była rezygnacja z wszelkich ograniczeń zasiedzenia nieruchomości rolnych i że uchylenie owego przepisu miało taki skutek zapewnić.

Skoro więc projektodawca wyszedł z założenia, że art. 172 § 3 k.c. w wyłączny sposób reguluje dopuszczalność nabycia przez zasiedzenie nieruchomości rolnej, a w uzasadnieniu projektu napomyka jedynie niejasno o wątpliwościach co do kręgu osób mogących nabyć w ten sposób nieruchomość, to uprawniony jest wniosek, że jego uchylenie miało na celu dopuszczenie nabycia nieruchomości rolnych w drodze zasiedzenia również przez osoby niebędące rolnikami indywidualnymi przynajmniej w niektórych, adekwatnych dla nabycia przez zasiedzenie przypadkach z art. 2a ust. 3 u.k.u.r. Być może chodziło też o dopuszczenie możliwości wydania – w przypadku zasiedzenia – zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez dyrektora generalnego KOWR, jednak ze względów konstrukcyjnych, mających źródło w regulacji art. 2a ust. 4 i nast. u.k.u.r., wydaje się to problematyczne<sup>16</sup>.

**4. Uchylenie art. 172 § 3 k.c. nastąpiło bez jednoczesnego wprowadzenia innej regulacji szczególnej, określającej, kiedy może nastąpić zasiedzenie nieruchomości rolnej. Należy więc rozstrzygnąć, czy taka decyzja prawodawcy powoduje, że do zasiedzenia nieruchomości rolnej zastosowanie mają jedynie przesłanki zasiedzenia nieruchomości z art. 172 § 1 i 2 k.c.<sup>17</sup> Byłoby**

<sup>16</sup> O rozwiązaniach prawnych dotyczących zgody dyrektora generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej: D. Łobos-Kotowska, *Zgoda dyrektora generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej – wybrane problemy prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2, s. 69 i n.

<sup>17</sup> M. Balwicka-Szczyrba określała ograniczenia zasiedzenia z § 3 art. 172 k.c. jako dodatkowe przesłanki nabycia własności w drodze zasiedzenia. Zob. M. Balwicka-Szczyrba,

to stanowisko prawidłowe, gdyby za poprawną uznać implikację – „skoro uchylono przepis, w którego treści *expressis verbis* wprowadzono ograniczenia przy zasiedzeniu nieruchomości rolnej, więc (po jego uchyleniu) żadne ograniczenia w tym względzie nie obowiązują”. Uznanie tej implikacji za prawidłową wymuszałoby uprzednie przyjęcie założenia, że ograniczenia nabycia własności przez zasiedzenie wprowadzane są wyłącznie w drodze regulacji szczególnych dotyczących ściśle zasiedzenia, a nie szerszej kategorii zdarzeń prawnych<sup>18</sup>.

Przepis § 3 art. 172 k.c. nie funkcjonował w próżni normatywnej, ale równolegle do regulacji u.k.u.r. reglamentującej nabywanie nieruchomości rolnych. Zgodnie z art. 2 pkt 7 u.k.u.r. przez nabycie nieruchomości rolnej należy rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego. Nie ma jakichkolwiek wątpliwości, że nabycie własności w drodze zasiedzenia mieści się tej definicji, co nie budziło nigdy kontrowersji w piśmiennictwie prawniczym<sup>19</sup>.

Co istotne, w doktrynie podkreślano – nie tylko przy okazji ogólnych rozważań dotyczących zagadnienia nabycia nieruchomości rolnej – że zakresem definicji z art. 2 pkt 7 u.k.u.r. objęte jest nabycie przez zasiedzenie, ale też czynione to było intencjonalnie przy okazji rozważań prowadzonych ściśle na tle obowiązującego wówczas art. 172 § 3 k.c. co jednak służyć miało przede wszystkim „rozluźnieniu” rygorów wynikających z § 3 art. 172 k.c.

---

L. Jantowski, *Komentarz do art. 172 k.c.*, pkt IX, w: A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, LEX 2023.

<sup>18</sup> Należy odnotować rozważania Sądu Najwyższego, które mogłyby sugerować, że to właśnie art. 172 § 3 k.c. sprawiał, iż skutek w postaci nabycia przez zasiedzenie nieruchomości rolnej w ogóle był poddany ograniczeniom szczególnym względem regulacji kodeksowej zasiedzenia (zob. uzasadnienie postanowienia SN z 20.12.2019 r., II CSK 510/18, LEX nr 3007094). To mogłoby sugerować, że uchylenie § 3 art. 172 k.c. prowadzi do poddania tej kwestii regulacji na zasadach określonych jedynie w art. 172 § 1 i 2 k.c. (ale z wyłączeniem art. 2a u.k.u.r.). Jednak można wskazać w orzecznictwie SN argumentację uzasadniającą odmienne stanowisko, zgodnie z którym ograniczenia co do zasiedzenia nieruchomości rolnej można wywodzić już z objęcia tego sposobu nabycia własności definicją nabycia nieruchomości rolnej z art. 2 pkt 7 u.k.u.r. (zob. uzasadnienie postanowienia SN z 10.05.2019 r., I CSK 207/18, OSNC 2020, nr 1, poz. 12).

<sup>19</sup> Przykładowo: J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, komentarz do art. 2 u.k.u.r., nb 56, P. Popardowski, komentarz do art. 2 u.k.u.r., pkt 194, w: P. Popardowski, P. Wojciechowski, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX 2023, komentarz do art. 2 u.k.u.r., pkt VII.1.

przez wzmocnienie argumentacji o dopuszczalności zastosowania niektórych wyjątków z art. 2a ust. 3 u.k.u.r. do nabycia nieruchomości przez zasiedzenie<sup>20</sup>.

Wniosek, że art. 2a u.k.u.r. dotyczy również zasiedzenia, znajduje uzasadnienie w treści innych przepisów tej ustawy. W obowiązującym od 2016 r. przepisie art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.k.u.r. wprost wskazuje się, że prawo nabycia przysługiwać może KOWR w przypadku zasiedzenia nieruchomości<sup>21</sup>. Niekonsekwentne byłoby więc przyjęcie, że ustawodawca wprowadzając tak pojemną definicję „nabycia nieruchomości rolnej” oraz – jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 13 lipca 2023 r. – włączając zasiedzenie w orbitę zastosowania prawa nabycia z art. 4 ust. 1 u.k.u.r., nie traktowałby go jako potencjalnie podpadającego pod art. 2a u.k.u.r. (gdyby nie obowiązywał § 3 art. 172 k.c.). Regulacja art. 172 § 3 k.c. w istocie zaostrzała wymogi dotyczące nabycia nieruchomości rolnej przez zasiedzenie względem statutowanych przez art. 2a u.k.u.r. Uchylenie tego przepisu k.c. może być uznane za poluzowanie tych rygorów przez poddanie zasiedzenia oddziaływaniu uniwersalnej dla różnych przypadków nabycia regulacji art. 2a u.k.u.r.

5. Rozważając kolejne kwestie związane z zasadnością tezy o poddaniu, po uchyleniu § 3 art. 172 k.c., skutku w postaci nabycia przez zasiedzenie nieruchomości rolnej wyłącznie postanowieniom art. 172 § 1 i 2 k.c., należy zwrócić uwagę na następujący aspekt zmian wprowadzonych ustawą z 13 lipca 2023 r. Wraz z uchyleniem § 3 art. 172 k.c. ustawodawca wprowadził do u.k.u.r. przywoływane już dwa przepisy dotyczące nabycia własności nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia: art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. m – wyłączający zastosowanie do zasiedzenia prawa nabycia nieruchomości rolnej przysługującego KOWR oraz art. 2b ust. 4 pkt 8 – wyłączający powstanie obowiązków związanych z nabyciem nieruchomości rolnej, a przewidzianych w art. 2b ust. 1 i 2. W związku z tym nasuwa się dość banalny wniosek, że gdyby intencją prawodawcy było nie tylko wyłączenie spod rygorów u.k.u.r. następstw nabycia nieruchomości rolnej przez zasiedzenie, ale także wyłączenie nabycia nieruchomości rolnych w drodze zasiedzenia spod

<sup>20</sup> M. Balwicka-Szczyrba, *O nabywaniu własności...*, s. 226, gdzie stwierdza: „Nabycie nieruchomości, o którym mowa w art. 2a u.k.u.r., odnosi się bowiem do każdego ze sposobów pozyskania tego prawa, w tym, jak należy przyjmować, także do jego pozyskania *ex lege*”.

<sup>21</sup> Ten sam wniosek uzasadniają obowiązujące od 5 października 2023 r. przepisy art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. m u.k.u.r. wyłączający prawo nabycia nieruchomości przysługujące KOWR przy zasiedzeniu oraz art. 2b ust. 4 pkt 8 u.k.u.r. wyłączający w przypadku zasiedzenia powstanie obowiązków z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r.



ograniczeń wskazanych w art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r., wówczas wprowadziłby on stosowne wyłączenie od wymogu nabycia przez rolnika indywidualnego w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. (zawierającego takie wyłączenia). Ewentualnie, gdyby zasiedzenie miało być w intencji prawodawcy całościowo wyłączone spod rygorów u.k.u.r., nie dokonałby on selektywnego wyłączenia zastosowania postanowień u.k.u.r. w odniesieniu do wybranych rozwiązań prawnych przewidzianych w ustawie, ale dokonałby generalnego wyłączenia spod zastosowania u.k.u.r. nabycia własności nieruchomości rolnej wskutek zasiedzenia (choćby dodając stosowny przepis w art. 1a u.k.u.r., w którym wskazuje się, kiedy przepisy u.k.u.r. nie są stosowane).

To, że prawodawca zdecydował, iż w nabycie własności w drodze zasiedzenia podpada pod ograniczenia z art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r., ale nie podpada pod zakres zastosowania prawa nabycia ani nie powstają – w związku z tym przypadkiem nabycia nieruchomości rolnej – obowiązki określone w art. 2b ust. 1 i 2, nie jest niczym niezwykłym, mając na uwadze całokształt uregulowań u.k.u.r. Prawodawca w poszczególnych przypadkach nabycia (wyróżnionych w różny sposób, np. przedmiotowo albo ze względu na osobę nabywcy) stosuje w zróżnicowany sposób poszczególne uregulowania u.k.u.r. Przykładowo nabycie nieruchomości rolnej nie musi wymagać zgody dyrektora generalnego KOWR, ale będzie objęte prawem pierwokupu albo nabycia KOWR i nie powstaną obowiązki związane nabyciem nieruchomości rolnej – co akurat dotyczy nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 1 ha położonej w dniu nabycia w granicach administracyjnych miasta (art. 2a ust. 3 pkt 1a oraz art. 2b ust. 4 pkt 1). To zróżnicowanie zastosowania poszczególnych środków prawnych przewidzianych w u.k.u.r. dotyczy zarówno przypadków nabycia przez rolnika indywidualnego, jak i innych przypadków nabycia, np. wspomnianego nabycia nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 1 ha, zniesienia współwłasności, nabycia przez tzw. kościelne osoby prawne. Stąd poddanie nabycia nieruchomości rolnej przez zasiedzenie regule, zgodnie z którą może ono nastąpić zasadniczo na rzecz rolnika indywidualnego (art. 2a ust. 1 i ust. 2) nie stoi w konstrukcyjnej ani aksjologicznej sprzeczności z tym, że wyłączone są dla zasiedzenia inne przewidziane w u.k.u.r. środki, takie jak prawo nabycia oraz obowiązki związane z nabyciem.

6. Uwagi dotyczące kontekstu uchylecia § 3 art. 172 k.c. – zarówno językowego, jak i wynikającego z systematyki u.k.u.r. – warto uzupełnić spostrzeżeniami na temat argumentów celowościowych uzasadniających wyłączenie zastosowania prawa nabycia z art. 4 ust. 1 u.k.u.r., a także

wyłączenia obowiązków z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. związanych z nabyciem nieruchomości rolnej w razie, gdy dochodzi do niego w drodze zasiedzenia. Właściwie od momentu pojawienia się w systemie prawnym art. 172 § 3 k.c. formułowano w literaturze zastrzeżenia dotyczące dopuszczenia realizacji przez KOWR prawa nabycia z art. 4 ust. 1 u.k.u.r. w związku z nabyciem rolnej w drodze zasiedzenia. Przepisy u.k.u.r. łączą aktualizację prawa nabycia przysługującego KOWR z samym faktem nabycia prawa własności nieruchomości rolnej, co w przypadku zasiedzenia oznacza skutek następujący w związku z upływem stosownego okresu władania nieruchomością jako posiadacz samoistny (oczywiście na gruncie art. 172 § 3 k.c. – władania, przynajmniej w chwili upływu terminu zasiedzenia, przez rolnika indywidualnego). W rzeczywistości na gruncie skomplikowanych nieraz stanów faktycznych, problematycznych w warstwie dowodowej, trudno jest określić, kiedy nabycie własności nastąpiło. Definitywnie rozstrzygające w tym zakresie jest stosowne orzeczenie sądowe, stwierdzające nabycie własności przez zasiedzenie. Rozstrzygnięcie to, jak wiadomo, ma deklaracyjny charakter względem następującego *ex lege* nabycia własności, nieraz wydawane długo po ziszczeniu się przesłanek zasiedzenia, niekiedy na wniosek innej osoby niż nabywca (np. osoby dziedziczącej po osobie, na rzecz której nabycie własności nastąpiło). Rodziło to problemy, kiedy powinno nastąpić zawiadomienie KOWR o przysługującym prawie nabycia (po spełnieniu przesłanek zasiedzenia czy też po deklaracyjnym stwierdzeniu zasiedzenia przez sąd). Ze względu na te problemy, świadczące o niedopasowaniu instytucji zasiedzenia do konstrukcji prawa nabycia z art. 4 ust. 1 u.k.u.r., decyzja prawodawcy o wprowadzeniu przepisu art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. m, a tym samym o wyłączeniu prawa nabycia w przypadku nabycia własności nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia, ma należyte uzasadnienie funkcjonalne<sup>22</sup>.

Tak samo należy ocenić wprowadzenie ustawą z 13 lipca 2023 r. regulacji wyłączającej w przypadku zasiedzenia powstanie obowiązków związanych z nabyciem nieruchomości rolnej przewidzianych w art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. Literalnie rzecz ujmując, powstanie tych obowiązków wiązało się z samym ziszczeniem przesłanek zasiedzenia i nabyciem własności *ex lege*, co mogło powodować, że osoba, która nabyła własność nieruchomości rolnej przez zasiedzenie, nie miała tego świadomości i tym samym nie wiedziała, że ciąży na niej np. obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa, w skład któ-

<sup>22</sup> Pozytywnie w tym zakresie wypowiedział się K. Maj, *Dwudziesta pierwsza nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w ciągu ostatnich ośmiu lat – wybrane zagadnienia*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2023, nr 3, s. 101.



rego wchodzi nabyta nieruchomości rolne. Z uchybieniem tym obowiązkom łączyły się też surowe konsekwencje określone w art. 9 ust. 3 u.k.u.r., co mogło stwarzać sytuację daleko posuniętej niepewności prawnej dla nabywcy.

Przedstawione przesłanki celowościowe uzasadniające wyłączenie zastosowania art. 4 ust. 1 oraz art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. w przypadku zasiedzenia nieruchomości rolnej nie są jednak adekwatne dla oceny, czy zasiedzenie powinno być wyłączone z zakresu oddziaływania art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r. Nie zmienia to jednak faktu, że przesłanki takie w literaturze są wskazywane, a ustawodawca – gdyby zrezygnował z poddania zasiedzenia nieruchomości rolnej uregulowaniu art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r., znalazłaby z pewnością w doktrynie akceptację dla takiego zabiegu. Nie ma jednak podstaw *de lege lata*, by twierdzić, że ustawodawca taką decyzję podjął.

Uzupełniając dotychczasowe wnioski, trzeba zaakcentować, że w świetle przedstawionych rozważań niewystarczających podstaw do twierdzenia, że przepisy u.k.u.r. mogłyby być stosowane do zasiedzenia nieruchomości rolnej wyłącznie w razie ustanowienia przez prawodawcę szczególnego przepisu dotyczącego ściśle nabycia przez zasiedzenie, poddającego ten sposób nabycia własności regulacji u.k.u.r. Do obrony takiej tezy niewystarczające jest tylko odwołanie się do samej funkcji instytucji zasiedzenia.

7. Skoro analiza znowelizowanej regulacji u.k.u.r. nie uzasadnia tezy o wyłączeniu nabycia zasiedzenia spod zakresu zastosowania przepisów zawartych w art. 2a tej ustawy, należy w tej perspektywie przeanalizować jeszcze art. 10 ustawy z 13 lipca 2023 r. Stanowi on, iż do terminów zasiedzenia nieruchomości rolnej w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r. posiadanej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy przez posiadacza innego niż rolnik indywidualny w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.k.u.r. stosuje się przepisy art. 172 § 1 lub 2 k.c., z tym że do tych terminów zalicza się również czas posiadania nieruchomości rolnej przed dniem wejścia w życie ustawy z 13 lipca 2023 r. Przepis ten dotyczy posiadaczy samoistnych nieruchomości rolnych w rozumieniu u.k.u.r., którym nie przysługuje status rolnika indywidualnego, i w związku z tym należałoby postawić pytanie, czy właśnie w jego treści ustawodawca nie rozstrzyga, że każdy podmiot może od 5 października 2023 r. zasiedzieć nieruchomość rolną przy spełnieniu jedynie przesłanek z art. 172 § 1 i 2 k.c. W treści uzasadnienia projektu ustawy wskazano na następujące aspekty projektowanego art. 10: „w art. 10 uregulowana została kwestia liczenia terminu zasiedzenia nieruchomości rolnej, posiadanej w dniu wejścia w życie ustawy przez posiadacza innego niż rolnik indywidualny.

Wskazano, że zastosowanie mają przepisy art. 172 § 1 lub § 2 k.c., z tym, że do tych terminów odpowiednio 20 i 30 lat zalicza się również czas posiadania nieruchomości rolnej przed dniem wejścia w życie ustawy<sup>23</sup>.

Przepis ten nie modyfikuje terminów zasiedzenia w stosunku do regulacji kodeksowej, stanowi zaś, że do tych okresów dolicza się okres posiadania samoistnego nieruchomości – *lege non distinguente* – przypadający od dnia, w którym art. 172 § 3 k.c. był stosowany, a więc w okresie od 30 kwietnia 2019 r. do 4 października 2023 r. włącznie, jak i na czas przypadający wcześniej, tj. przed 30 kwietnia 2019 r. Innymi słowy, może być i tak, że jeśli dana osoba, która stała się samoistnym posiadaczem nieruchomości przed wejściem w życie art. 172 § 3 k.c., a okres 20 albo 30 lat posiadania samoistnego upłynąłby dla niej po 4 października 2023 r., to nabyłaby ona własność nieruchomości rolnej przez zasiedzenie po upływie tego okresu, do którego wliczony zostałby w całości okres ciągłego posiadania przypadający przed 30 kwietnia 2019 r., okres od 30 kwietnia 2019 r. do 4 października 2023 r. oraz okres od 5 października 2023 r. do momentu upływu okresu zasiedzenia wymaganego przez art. 172 § 1 albo 2 k.c.

Gdyby okres posiadania samoistnego wskazany w art. 172 § 1 albo 2 k.c. (oczywiście rozpoczęty przed 30 kwietnia 2019 r.) upłynął w okresie obowiązywania art. 172 § 3 k.c. a posiadaczowi samoistnemu nie przysługiwał wówczas status rolnika indywidualnego, nie mogłoby dojść do nabycia przez niego własności nieruchomości. Gdyby jednak posiadanie było kontynuowane do 5 października 2023 r., wówczas nabycie nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia nastąpiłoby tego właśnie dnia w związku z uchyleniem § 3 art. 172 k.c. oraz z wejściem w życie art. 10 ustawy z 13 lipca 2023 r.

Przywołany fragment uzasadnienia projektu ustawy, jak również sformułowane powyżej na tle brzmienia art. 10 ustawy z 13 lipca 2023 r. spostrzeżenia uzasadniają do następujących wniosków. Art. 10 ustawy z 13 lipca 2023 r. zawiera zwrot mówiący o „posiadaczu innym niż rolnik indywidualny”. Jednak ten fragment przepisu nie ma samodzielnego znaczenia normatywnego (nie przesądza, że każdy posiadacz samoistny nieruchomości rolnej może zasiedzieć nieruchomość rolną). Zwrot ten nie został zresztą wyodrębniony w osobnej jednostce redakcyjnej poświęconej temu, jaki podmiot zasiedzieć może nieruchomość rolną. Został natomiast wkomponowany w treść jednego przepisu tworzonego przez zdanie złożone, kładącego nacisk na kwestię terminu zasiedzenia i możliwości doliczenia do niego okresu posiadania

<sup>23</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw.

przypadającego przed 5 października 2023 r. Nie jest to przepis, którego rolą byłoby wyznaczanie kręgu podmiotów, które mogą zasiedzieć nieruchomość rolną. Ponadto postrzegając regulację przez pryzmat regulacji art. 2a u.k.u.r., można dojść do wniosku, że w art. 10 ustawy z 13 lipca 2023 r. mówi się o posiadaczach samoistnych, którzy nie są rolnikami indywidualnymi, ale nie określa się, którzy z nich w odniesieniu do jakich nieruchomości mają możliwość ich zasiedzenia (nie ma podstaw, aby uznać, że chodzi tu o wszystkie podmioty prawa cywilnego niespełniające przesłanek uznania za rolnika indywidualnego). Tę ostatnią kwestię rozstrzyga się nie na podstawie art. 10 ustawy z 13 lipca 2023 r., ale sięgając do odpowiednich postanowień art. 2a ust. 3 u.k.u.r.

**8.** Przedstawione rozważania pozwalają na sformułowanie następujących konkluzji. W świetle zmian dokonanych przepisami ustawy z 13 lipca 2023 r. dokonano znaczącego ograniczenia zastosowania regulacji u.k.u.r. w odniesieniu do nabycia nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia, co polega na wyłączeniu w takim przypadku prawa nabycia nieruchomości rolnej przysługującego KOWR, jak również na wyłączeniu zastosowania art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. określających obowiązki związane z nabyciem. Zmiany te mają uzasadnienie funkcjonalne. Nie jest jednak wystarczających argumentów za przyjęciem, że ustawodawca, uchylając § 3 w art. 172 k.c., dopuścił nabycie przez zasiedzenie nieruchomości rolnych przez każdy podmiot prawa cywilnego. Trudno jest ocenić, czy mamy do czynienia z przemyślaną decyzją prawodawcy, czy jest to przypadkowy, niezamierzony efekt dokonanych zmian normatywnych. Uchylenie § 3 art. 172 k.c. ma ten skutek, że w odniesieniu do tego zdarzenia prawnego zastosowanie znajdują regulacje zawarte w art. 2a ust 1 i 2 u.k.u.r., co sprawia, że zasadniczo nieruchomość rolną może zasiedzieć rolnik indywidualny. Jest to także możliwe w niektórych sytuacjach wskazanych w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. Uchylenie § 3 art. 172 k.c. może być odczytane jako swoista liberalizacja wymogów w porównaniu do obowiązujących do 5 października 2023 r., stawiających bardziej restryktywne wymogi, niżby to wynikało z regulacji u.k.u.r. Liberalizacja ta nie polega jednak na uwolnieniu tej postaci nabycia własności nieruchomości rolnych od jakichkolwiek ograniczeń, ale na ich osadzeniu w ramach rozwiązań zawartych w u.k.u.r. (w zakresie, w jakim obejmują je uregulowania zawarte w art. 2a tej ustawy).

Możliwe będzie zastosowanie niektórych przewidzianych w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. wyjątków pozwalających na nabycie w drodze zasiedzenia nieruchomości rolnej. Są to moim zdaniem przypadki wskazane w art. 2a ust. 3

pkt 1 lit. b (jednostka samorządu terytorialnego), lit. c (Skarb Państwa), lit. d (osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania), lit. h (spółdzielnia produkcji rolnej), pkt 1a (nieruchomość rolna o powierzchni mniejszej niż 1 ha) oraz pkt 12 (nieruchomość rolna położona na obszarze górniczym lub terenie górniczym). Zastosowanie znajdzie też reguła wyrażona w art. 2a ust. 3a u.k.u.r., stanowiąca, że jeżeli nieruchomość rolna ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej, wystarczy, gdy określone w ustawie wymogi dotyczące nabywcy nieruchomości rolnej spełnia jeden z małżonków. Jak wspomniano wcześniej, wątpliwości budzi rozciągnięcie na nabycie nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia regulacji dotyczącej zgody na nabycie nieruchomości rolnej wydawanej przez dyrektora generalnego KOWR (art. 2a ust. 4 u.k.u.r.). Regulacja ta – co dotyczy przede wszystkim najważniejszego praktycznie przypadku zgody wydanej na wniosek zbywcy z art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. – nie została przez prawodawcę dostosowana do instytucji zasiedzenia jako opartej na pierwotnym nabyciu prawa własności<sup>24</sup>. Kwestia ta wymaga dalszego rozważenia.

Przesłanki funkcjonalne i aksjologiczne do eliminacji ograniczeń zasiedzenia nieruchomości rolnej wskazywane w wielu wypowiedziach doktryny formułowanych na gruncie regulacji u.k.u.r. w pełni uzasadniałyby liberalizację zasiedzenia nieruchomości rolnych, tak aby nabywcą mógł być każdy podmiot spełniający kodeksowe przesłanki zasiedzenia. Gdyby ustawodawca miał wolę wprowadzenia stosownych zmian w tym zakresie, z pewnością znalazłby uznanie w doktrynie dla takiego zabiegu legislacyjnego. Problem polega tylko na tym, że prawodawca musi tu wykazać konsekwencję, ustanawiając stosowne jednoznaczne regulacje prawne.

---

<sup>24</sup> Należy nadmienić, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2278, dalej: u.n.n.c.) nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia wydawanego w drodze decyzji administracyjnej. Nabyciem nieruchomości w rozumieniu ustawy jest nabycie prawa własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, na podstawie każdego zdarzenia prawnego (art. 1 ust. 4). Dotyczy to również nabycia własności w drodze zasiedzenia, gdzie też wymaga się wydania zezwolenia (wyrok NSA z 7.03.2013 r., II OSK 201/12, ONSAiWSA 2014, nr 4, poz. 62). Jako problematyczną *prima facie* należy jednak uznać tezę iż – przy obecnej konstrukcji zgody na nabycie nieruchomości w u.k.u.r. – dałoby się wprost przełożyć wnioski wynikające z regulacji u.n.n.c. w tym zakresie przede wszystkim do uregulowania art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.

## BIBLIOGRAFIA

- Balwicka-Szczyrba M. (2018), *O nabywaniu własności nieruchomości rolnych w drodze zasiedzenia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. 39.
- Balwicka-Szczyrba M. (2020), *Przesłanki nabycia nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia a ustrój wspólności majątkowej małżeńskiej*, „Rejent” nr 8.
- Balwicka-Szczyrba, L. Jantowski L. (2023), komentarz do art. 172 k.c., pkt IX, w: A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, LEX.
- 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. (2021), *Rozważania o rozszerzaniu się zakresu regulacji prawnorolnej z uwzględnieniem perspektywy notariusza*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Blajer P., Gonet W. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Czech T. (2022), *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Czerwińska-Koral K. (2018), *Possessio nuda, czyli czy istnieje jeszcze funkcja prawno-korygująca posiadania nieruchomości rolnych?*, „Studia Iuridica Agraria” t. XVI.
- Dzierzbicki C. (2018), *Stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości rolnej*, „Rejent” nr 4.
- Gniewek E., Machnikowski P. (red.) (2023), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa.
- Górski M. (red.) (2022), *Zasiedzenie nieruchomości w praktyce*, Warszawa.
- Ignatowicz J. (red.) (1977), *System Prawa Cywilnego*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk.
- Janeczko E. (2002), *Zasiedzenie*, Zielona Góra.
- Łobos-Kotowska D. (2022), *Zgoda dyrektora generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej – wybrane problemy prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Maj K. (2023), *Dwudziesta pierwsza nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w ciągu ostatnich ośmiu lat – wybrane zagadnienia*, „Krakowski Przegląd Notarialny” nr 3.
- Matusik G. (2021), *Zasiedzenie nieruchomości przez Skarb Państwa*, Warszawa.
- Michałowski R. (2017), *Kwestie związane z zasiedzeniem nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” vol. 26.
- Popardowski P. (red.) (2023), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Popardowski P., Wojciechowski P. (2023), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Truszkiewicz Z. (2017), *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. 2*, „Rejent” nr 11.

## II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

---

### RECENZJE I NOTY RECENZYJNE

José Martínez, Gottfried Holzer, Roland Norer, *Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht. Zur Eigenständigkeit des Agrarrechts*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022, ss. 253.

Już sam tytuł recenzowanego dzieła zachęca do lektury. Dotyczy ono bowiem podstaw budowy systemu w prawie rolnym, a jego podtytuł brzmi „O autonomii prawa rolnego”. Autorami są znani i uznani profesorowie reprezentujący trzy kraje niemieckojęzyczne: prof. José Martínez (Niemcy), prof. Gottfried Holzer (Austrię) i prof. Roland Norer (Szwajcarię). Punktem wyjścia było stwierdzenie słabości opracowań dotyczących teoretycznych podstaw budowy systemu prawa rolnego i autonomii tej gałęzi prawa. Zrozumiała jest zatem – o czym piszą autorzy w przedmowie – chęć wypełnienia tej luki. Punktem odniesienia badań są zarówno dotychczasowe publikacje, także z innych dziedzin prawa, jak i dorobek kilku konferencji w Getyndze („Göttinger Gesprächen zum Agrarrecht”).

Wyniki badań, opartych na porządkach prawnych Niemiec, Szwajcarii i Austrii, uwzględniających także w pewnej mierze europejskie prawo rolne, autorzy określają skromnie jako „do dyskusji”, która ich zdaniem ma nie tylko znaczenie akademicko-dogmatyczne, gdyż „opracowanie zasad strukturalnych prawa rolnego pomaga ustawodawcy, administracji i sądownictwu w wypracowaniu spójnego systemu prawa rolnego” (s. 5). Pozwolą one także odpowiedzieć na pytanie, czy prawo rolne ma charakter odrębny, oraz staną się impulsem do dalszych badań i nauczania prawa rolnego, jak też do edukacji i szkoleń.

Niemożliwe jest w ramach recenzji szersze zaprezentowanie treści tej książki. Jej lektura jest niełatwa choćby ze względu na złożoność poruszanej problematyki. Warto jednak przybliżyć czytelnikowi przynajmniej podstawowe wątki problemowe. Wszakże kwestia wyodrębnienia prawa rolnego, jego struktury czy autonomii ma już pewną historię i dość bogatą literaturę, także w polskiej nauce.

Rolę wprowadzenia pełni pogłębione opracowanie Holzera i Martíneza zatytułowane „Teoretyczne podstawy budowy systemu w prawie rolnym. O autonomii

prawa rolnego”. Punktem wyjścia jest pojęcie rolnictwa, różnie rozumiane w języku prawnym, ale dające się sprowadzić do gospodarowania opartego na wykorzystywaniu sił przyrody w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej. Służy ono wstępnemu określeniu przedmiotu prawa rolnego, umożliwia tworzenie tzw. systemu zewnętrznego tego prawa. Często wybieranym sposobem jego budowy jest wyróżnienie i zdefiniowanie pewnych fragmentów regulacji (np. prawo produkcji rolnej, prawo struktury rolnej, prawo rynku rolnego). W każdym razie te podejścia do tworzenia systemów zewnętrznych są różnorodne i zdeterminowane przez wiele czynników.

Z kolei system wewnętrzny obejmuje różne powiązania między zespołami przepisów, a także istnienie niezależnych idei prawnych („zasad”). Są one podstawowymi wartościami prawnymi. Pomiędzy tymi zasadami mogą pojawiać się napięcia i sprzeczności. Wymagają one równoważenia, skoro realizacja jednych może następować tylko w takim zakresie, na jaki pozwalają inne. Zasady prawne są tworzone za pomocą pojęć prawnych (np. gospodarstwo rolne, działalność rolnicza, młody rolnik), a instytucje prawne są elementami, na których można te zasady oprzeć. Przykładowo, pojęcie prawne „gospodarstwo rolne” samo w sobie nie ma waloru systemotwórczego, ale powiązane z „zapewnieniem efektywnych gospodarstw rolnych” wyraża już wartości właściwe dla regulacji prawa rolnego. To samo dotyczy pojęcia „rynek”, które dopiero powiązane ze szczególną potrzebą unormowania (koniecznością kontroli) stanowi instytucję prawną istotną przynajmniej dla części prawa rolnego.

W podsumowaniu autorzy stwierdzają m.in., że „to zasady prawa uwidaczniają wewnętrzne konteksty wartości właściwe prawu rolnemu i są w stanie ustanowić jego wewnętrzną jedność. Ponadto instytucje prawne i funkcjonalnie określone pojęcia prawne są ważne jako elementy składowe, na których można oprzeć zasady prawa” (s. 64). Wskazują także, że w poszczególnych opracowaniach „krajowych” zostaną omówione elementy prawa rolnego zidentyfikowane przez Martíneza, takie jak: zapewnienie wydajnej działalności rolniczej, potrzeba regulacji rynków rolnych, zasada zrównoważonego rozwoju – ochrona naturalnych podstaw życia w jego biologicznej funkcji produkcyjnej oraz szczególnie społeczny obowiązek własności rolnej. Stanowią one schemat poszczególnych opracowań, poprzedzonych omówieniem stanu nauki w danym kraju oraz zwięzłymi podsumowaniem.

Prezentując elementy systemotwórcze prawa rolnego na podstawie niemieckiego systemu prawnego, Martínez odnotowuje, że od początku XIX wieku ukazało się wiele opracowań dogmatycznych, ale nie została dotąd przeprowadzona analiza elementów systemotwórczych tego prawa, w tym ustalenie, czy i w jaki sposób zintegrował je niemiecki system prawa rolnego. Należy zgodzić się z tym, że analiza ta nie może się ograniczać wyłącznie do systemu prawa krajowego, ale wymaga odniesienia do europejskiego prawa rolnego, zwłaszcza skupienia się na „polu manewru”, jaki to prawo pozostawia państwom członkowskim. Autor zakłada, że to pole manewru zostanie znacznie rozszerzone w przyszłej polityce rolnej, wskutek czego w coraz większym stopniu będą odzwierciedlane elementy systemotwórcze analizowanego prawa.



Przeprowadzone rozważania upoważniły Martíneza do konkluzji, że prawo niemieckie w różnym stopniu uwzględnia cztery wspomniane elementy (zasady), przy czym największy nacisk kładzie na zapewnienie wydajnego rolnictwa. Mocno zarysowuje się również zasada konieczności regulacji rynków rolnych. Natomiast zmienia się postrzeganie dwóch kolejnych zasad, uważanych do tej pory – z perspektywy prawa rolnego – za „nierolnicze”. Zasada zrównoważonego rozwoju, rozumiana jako odpowiedzialność międzypokoleniowa, „zmodyfikuje rolnictwo w znacznie większym stopniu w przyszłości” (s. 110). W znacznie większym stopniu zostanie też uaktywniona zasada społecznego obowiązku własności rolnej.

Z kolei Holzer, omawiając elementy systemotwórcze prawa rolnego w austriackim systemie prawnym, zauważa, że pogłębione badania naukowe w tej dziedzinie prawa sięgają lat 80. XX wieku. Pozwoliły one przejść od teorii prawa specjalnego do nowego, szerszego rozumienia prawa rolnego. Znalazło to wyraz w teorii prawa funkcjonalnego, która rozszerzyła zakres prawa rolnego poza specjalne i wyjątkowe prawo stanowione dla rolnictwa i objęła także regulacje, które wywołują szczególne skutki dla tego działu gospodarki. Wprawdzie badania naukowe w ostatnich latach uległy ożywieniu, jednak zagadnienie elementów systemotwórczych w tej dziedzinie prawa było poruszane w niewielkim zakresie.

Holzer rozważa więc, zgodnie z przyjętymi w tej pracy założeniami, czy i w jakim stopniu zasady zidentyfikowane jako możliwe elementy systemotwórcze znajdują odzwierciedlenie w austriackim prawie rolnym. Uwzględnia fakt, że prawo to jest w znacznej części „uwspólnotowione” (s. 116). We wnioskach stwierdza, że badane zasady są realizowane w austriackim prawie rolnym i to prawo kształtują. Oczywiście, nie są one stosowane bez wyjątków. Już z ich natury wynika, że pozostają ze sobą częściowo w konflikcie. W każdym razie „specyficzne wartości i racjonalność prawa rolnego są tak wyraźnie odzwierciedlone we wspomnianych zasadach, że można mówić o autonomicznej dziedzinie prawa” (s. 180). Widać to w renesansie badań nad prawem rolnym oraz w znacznym wzroście liczby publikacji.

Natomiast Norer, prezentując elementy systemotwórcze prawa rolnego w szwajcarskim systemie prawnym, zauważa pewną słabość doktryny w podejmowaniu kwestii teoretycznych. Tłumaczy ją m.in. swoistością federalnych unormowań dotyczących rolnictwa. Prawo rolne jest zasadniczo kształtowane przez trzy kompleksowe akty prawne (ustawę rolną z 1998 r., ustawę o gruntach wiejskich z 1991 r. oraz ustawę o dzierżawie rolnej z 1985 r.), określane jako częściowe kodyfikacje. Kwestia elementów systemotwórczych prawa rolnego nie została jeszcze w Szwajcarii zbadana. Dokonując ich przeglądu, zgodnie z przyjętym schematem rozważań, autor zaznacza, że jest on ograniczony tylko do prawa krajowego, gdyż Szwajcaria nie jest członkiem Unii Europejskiej.

W podsumowaniu Norer zauważa, że interwencja państwa w rolnictwo zawsze była cechą szwajcarskiego prawa, ale „zdecydowana większość interwencji odbywa się obecnie ze szkodą dla rolników” (s. 234). We wnioskach jednak potwierdza zidentyfikowanie także w szwajcarskim prawie rolnym czterech badanych zasad.

Warto zwłaszcza odnotować jego uwagi na temat roli własności rolnej. Ze względu na przedmiot, regulację i ograniczenia jest ona – jako „typowa szczególna forma własności” – zasadą systemotwórczą prawa rolnego.

We wspólnych wnioskach autorzy stwierdzają, że w badanych systemach prawnych, choć w różny sposób, realizowane są wcześniej wspomniane elementy (zasady). Przy tym „zasady »związane z rolnictwem« są przeciwstawne zasadom, które – przynajmniej na pierwszy rzut oka – odzwierciedlają przeciwstawne tendencje między interesami gospodarczymi i ekologicznymi” (s. 237). Dla rolnictwa najważniejsze są dwie pierwsze. W sumie, jak zauważają autorzy, zasady te wyjaśniają relacje wartości w taki sposób, że można mówić o prawie rolnym jako o autonomicznej dziedzinie prawa.

Pracę zamykają przemyślenia Norera na temat znaczenia i funkcji zasad prawa rolnego w dzisiejszych czasach. „Poszczególne normy prawa rolnego, niezależnie od ich treści, są osadzone w kontekstach wartości tworzonych przez te cztery zasady” (s. 249). Uzasadnione jest więc twierdzenie o względnej autonomii tego prawa w rozumieniu W. Winklera. Może ono przyczynić się do wzmocnienia prawa rolnego jako gałęzi prawa, a analizowane zasady – mogą odegrać istotną rolę w procesie stanowienia i stosowania prawa, służąc jego wykładni. Nie jest jednak wykluczone wspomniane występowanie sprzeczności między zasadami „rolniczymi” a zasadami „związanymi z rolnictwem”. W każdym razie żadna z nich w razie wystąpienia sprzeczności nie może być całkowicie pominięta ani zejść na dalszy plan.

Te zreferowane skrótkowo najważniejsze wątki problemowe wskazują na znaczenie recenzowanej monografii dla nauki prawa rolnego. Zasługuje ona na wysoką ocenę, a jej autorom należą się słowa uznania, i to z wielu względów. Jej lektura dostarcza szczegółowych informacji na temat istotnych regulacji prawa rolnego w trzech krajach niemieckojęzycznych. Daje więc możliwość porównania z polskim prawem rolnym, w którym też występują analizowane elementy systemotwórcze.

Doceniając znaczenie rozważań dogmatycznych, trzeba jednak zaznaczyć, że nie mniej ważna, a może nawet ważniejsza jest warstwa teoretyczna recenzowanej monografii. Jest to pierwsze w literaturze wspomnianych krajów tak pogłębione opracowanie klasycznego problemu z zakresu prawa rolnego. Świadczy ono o tym, że kwestia autonomii tego prawa nie należy do zagadnień przeszłości. Wprawdzie rozważania na ten temat towarzyszyły genezie prawa rolnego (jak we Włoszech), ale współcześnie, wobec rozwoju ustawodawstwa rolnego i roli unijnego prawa rolnego, wymaga ono nowego spojrzenia. W sposób oryginalny podeszli do tego autorzy recenzowanego dzieła, a zawarte w częściowych podsumowaniach i wnioskach myśli mogą stanowić zachętę do dalszych badań. Sami autorzy nie uchylają się od ich kontynuacji i uwzględnienia dorobku zwłaszcza państw romańskich.

ROMAN BUDZINOWSKI

e-mail: roman.budzinowski@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0003-4218-3143

Esther Muñiz Espada, *La especialización de los órganos judiciales en derecho agrario*, Editorial Reus, Madrid 2023, ss. 181.

W bieżącym roku na hiszpańskim rynku wydawniczym ukazała się kolejna monografia znanej i uznanej autorki, profesorki Uniwersytetu w Valladolid<sup>1</sup>, Esther Muñiz Espady, na temat specjalizacji organów sądowych w prawie rolnym. Rozważania zawarte w tej pracy obejmują dwa ściśle ze sobą powiązane wątki problemowe: jeden odnoszący się do odrębnej jurysdykcji w sprawach rolnych, rozpatrywanej w kontekście autonomii tego prawa, oraz drugi, bardziej praktyczny, dotyczący potrzeby wprowadzenia w takich sprawach wyspecjalizowanej jurysdykcji lub sądów. Autorka zmierza do przedstawienia nowych aspektów w celu wzmocnienia argumentacji i obrony wyspecjalizowanego orzekania w hiszpańskim porządku prawnym.

Warto polskiemu czytelnikowi przybliżyć treść recenzowanej pracy, zwłaszcza że krajowa literatura w tym zakresie jest raczej uboga<sup>2</sup>. Ze względu na bogactwo i różnorodność poruszanych w niej zagadnień w niniejszej nocie zostaną zaprezentowane tylko podstawowe wątki problemowe.

Monografia składa się z siedmiu rozdziałów. Pomijając wprowadzenie, dwa kolejne rozdziały dotyczą bardziej teoretycznej problematyki, to jest prawnych podstaw organizacji sądownictwa rolnego (rozd. II) oraz uzasadnienia jurysdykcji rolnej lub wyspecjalizowanych sądów rolnych (rozd. III). Autorka wychodzi od autonomii prawa rolnego, stwierdzając, że została ona praktycznie już dawno zaakceptowana. Wiąże się ona z działalnością rolniczą, zdeterminowaną zwłaszcza przez przyrodnicze warunki wytwarzania, co wyróżnia tę działalność spośród innych sektorów gospodarki. Jeśliby uznać autonomię naukową (także legislacyjną i dydaktyczną) prawa rolnego, to w konsekwencji – jak pisze Esther Muñiz Espada – należałoby także zaaprobować autonomię jurysdykcyjną (s. 22).

Wymagałoby to jednak uporządkowania ustawodawstwa rolnego oraz – w odniesieniu do administracji – utworzenia na potrzeby rolnictwa zintegrowanego systemu rejestrów. Inna rzecz, gdyby autonomia jurysdykcyjna została zrealizowana, doprowadziłaby ona do uporządkowania ustawodawstwa oraz odpowiednich struktur administracyjnych. W każdym razie ze względu na swoistość i znaczenie sektora rolnego, kluczowego dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, „wyspecjalizowane sądy lub trybunały są [...] niezbędnym uzupełnieniem działalności rolniczej oraz łańcuchów produkcji, dystrybucji i sprzedaży żywności, a także są niezbędne

<sup>1</sup> Autorka jest przewodniczącą Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego oraz wiceprzewodniczącą Hiszpańskiego Stowarzyszenia Prawa Rolnego.

<sup>2</sup> Wypada wszakże odnotować artykuł J. Muchy, *Refleksje nad modelem rozpoznawania przez sądy spraw cywilnych z zakresu prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 1, s. 157 i n.

dla konkurencyjności sektora, właściwej ochrony interesów oraz realizacji praw człowieka i praw podstawowych” (s. 37).

Za ich wprowadzeniem przemawiają wnioski płynące z ekonomicznej analizy prawa. Większa profesjonalizacja orzekania czy sądów, wynikająca z ich specjalizacji, ułatwia rozstrzyganie konfliktów, pomaga unikać opóźnień w orzekaniu czy zapewnia lepszą jego skuteczność. Uzasadnione byłoby też wprowadzenie specjalnego postępowania w sprawach rolnych. Takie postępowanie powinno mieć wyraźnie określoną strukturę, która nie eliminowałaby etapu postępowania pojednawczego.

Skoro Autorka opowiada się za potrzebą wyspecjalizowanego orzekania w sprawach rolnych, to w konsekwencji musi określić jego przedmiot. Rozważania w tym zakresie zawarte są w rozdziale IV zatytułowanym „Identyfikacja i rozgraniczenie przedmiotu podlegającego jurysdykcji rolnej”. Chodzi o rozstrzygnięcie, czy ten przedmiot obejmuje wszystkie stosunki prawne bezpośrednio lub pośrednio związane z działalnością rolniczą, czy tylko stosunki ściśle związane z tą działalnością. Odpowiedzi należy poszukiwać w relacji rolnictwo – żywność – środowisko. Głównym przedmiotem zainteresowania tych wyspecjalizowanych sądów byłyby umowy rolne. Przemawiają za tym doświadczenia francuskie, włoskie i niemieckie. Jednak włączenie nowych aspektów regulacji prawa rolnego, zwłaszcza tych związanych z integracją żywności i środowiska, może powodować konieczność wprowadzenia kryterium rozgraniczenia, indywidualizacji przedmiotu. Chodzi o to, żeby ta jurysdykcja obejmowała sprawy, które są „nieuchronnie rolne”, by nie wykraczać poza granice prawa rolnego (s. 81).

W rozdziale V Autorka zaprezentowała modele organizacji sądownictwa rolnego. Szansę na zorganizowanie w Hiszpanii wyspecjalizowanych sądów rolniczych stwarza Nowy Plan Sprawiedliwości 2030. Zmiany legislacyjne w obszarze sądownictwa są najlepszą okazją do ich wprowadzenia. W jakiejś mierze można odwołać się do doświadczeń innych państw, aczkolwiek poszczególne „modele” odzwierciedlają różne uwarunkowania historyczne. Punktem odniesienia dla uwag porównawczych są kraje Ameryki Łacińskiej, które mają najdłuższą tradycję organizacji sądownictwa rolnego, jak Boliwia, Kostaryka, Meksyk i Panama.

W VI rozdziale Autorka również odwołała się do toczących się w Hiszpanii prac legislacyjnych, które dopuszczają możliwość załatwienia sprawy w drodze porozumienia, poprzez ugodę, postępowanie pojednawcze, mediację lub arbitraż. W prawodawstwie rolnym, rolnożywnościowym i rolnośrodowiskowym brakuje zachęt do korzystania z mediacji. Utworzenie wyspecjalizowanych sądów rolnych wymaga odpowiedzi na pytanie, czy mediacja powinna być obowiązkowa przed zwróceniem się do sądu, a usprawnienie ich funkcjonowania – odpowiedniego i spójnego wykorzystania tego sposobu rozwiązywania sporów (s. 146). W związku z potrzebą wprowadzenia wyspecjalizowanego sądownictwa rolnego Autorka prezentuje rejestry w rolnictwie (rozd. VII). Integracja informacji rolniczych ułatwiałaby wykonywanie funkcji jurysdykcyjnych.

Recenzowana praca jest niezwykle interesująca<sup>3</sup>. Zmiany w sądownictwie w Hiszpanii stały się inspiracją do napisania monografii, zapewne pierwszej tak pogłębionej z tej tematyki, która w szerokim zakresie prezentuje potrzebę wprowadzenia wyspecjalizowanego sądownictwa rolnego. Łączy ona niezmiennie ważne problemy teoretyczne, dotyczące autonomii prawa rolnego, z problemami praktycznymi, związanymi z potrzebą usprawnienia sądownictwa w sprawach rolnych. Na uznanie zasługuje konsekwentny tok argumentacji, a także odwołanie się do doświadczeń wielu krajów. Warstwa prawnoporównawcza pracy jest bardzo bogata. Trudno odmówić racji Autorce opowiadającej się za specjalną jurysdykcją w sprawach rolnych, jeśli weźmie się pod uwagę rozbudowę ustawodawstwa rolnego i coraz większą jego złożoność oraz spory na tym tle. Ich rozstrzygnięcie wymaga specjalistycznej wiedzy, a więc i wyspecjalizowanego orzekania czy sądów.

ROMAN BUDZINOWSKI

e-mail: roman.budzinowski@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0003-4218-3143

---

<sup>3</sup> O zainteresowaniu tą problematyką świadczy także międzynarodowa konferencja (*online*), zorganizowana przez Esther Muñiz Espadę i Leonarda Pastorino, która odbyła się 14 grudnia br.

Jose Luis de Palma Fernández, *Las organizaciones interprofesionales agro-alimentarias. Regulación jurídica*, Editorial Reus, Madrid 2023, ss. 370.

The food chain regulation in Spain provides for different ways of approach to agri-food organisations and is complementary to the general food regulation, adding to it provisions on interprofessional organisations. The strength of collective bargaining is key to obtaining better profitability in the primary agricultural sector. This strength will be proportional to the level of integration; but, paradoxically, the main characteristic of the first level of the chain in Spain is atomisation. Hence, in the face of an unequal chain structure, associationism is extremely important in increasing the bargaining power; and so is cooperativism or the strengthening of a vertical integration. For this reason, a research into the nature of the bargaining power has been dedicated to the study of interprofessional organisations, a topic that has been little studied in Spain.

The author begins by presenting the origin and evolution of agri-food interprofessional organisations in Spain, and provides an outline of their evolution from the point of view of comparative law. There is also a reference to the promotion of interprofessional organisations in the European Union, and more precisely with regards the Brussels institutions. The second chapter is devoted to the treatment of interprofessional organisations under the common agricultural policy, and provides an exhaustive reference to Regulation 1308/2013 and the new regulation. The third chapter deals with Law 38/1994 of 30 December 1994 regulating the interprofessional agri-food organisations in Spain, showing the long process of the creation of this law.

The concept of the legal nature of interprofessional or food organisations is the subject of a separate chapter in which different types of these organisations are analysed from the point of view of a state as well as an autonomous community. Of special interest are purposes of agricultural interprofessional organisations analysed in light of the new common agricultural policy. The administrative procedure applicable to those organisations is more complex regarding their constitution and recognition as well as formal requirements for their formation such as the act of incorporation, their statutes, internal regime or representation.

The author also exhaustively analyses all matters related to agreements within the scope of interprofessional organisations, types of those agreements, competence for their adoption and formal obligations required to make them, as well as their compliance with the law. And finally, the author makes a reflection to the legal nature of the extension of the rules when there is more than one interprofessional food organisation per sector or product.

---

In short, this is an extremely interesting and exhaustive publication and a must-read book, being one of the few studies that have been published in Spain on this topic.

FERNANDO MORENO MOZO

e-mail: [fmorenopozo@us.es](mailto:fmorenopozo@us.es)

ORCID: 0000-0002-8129-0016





ISSN 1897-7626

