

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/BIANNUAL/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

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

Komitet naukowy

JERZY BIELUK, PAWEŁ CZECHOWSKI, BEATA JEŻYŃSKA, MONIKA ANNA KRÓL,
PRZEMYSŁAW LITWINIUK, 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 201
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 (35)
2024

Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi



POZNAŃ 2024

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2024



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

Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: wydnauk@amu.edu.pl

Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

Ark. wyd. 16,50. Ark. druk. 16,75

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

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne (ROMAN BUDZINOWSKI)	11
---	----

I. ARTYKUŁY

JERZY BIELUK (Uniwersytet w Białymstoku, Polska) <i>Opodatkowanie zużycia pestycydów jako narzędzie realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej – model duński</i>	13
ROMAN BUDZINOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska) <i>Badania prawnoporównawcze w prawie rolnym</i>	25
BEATA JEŻYŃSKA (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska) <i>Polskie struktury agrarne w perspektywie 20 lat Wspólnej Polityki Rolnej</i>	51
ELŻBIETA KREMER (Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa, Polska) <i>Nieruchomość ziemska w dekreście PKWN z 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej – zagadnienia wybrane</i>	67
PAMELA LATTANZI (Uniwersytet w Maceracie, Włochy), ANNACHIARA ISIDORI (Uniwersytet w Camerino, Uniwersytet w Maceracie, Włochy) <i>Il complesso cammino delle agroenergie verso la sostenibilità. Quale ruolo per le comunità energetiche rinnovabili?</i>	83
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska) <i>Legal aspects of ensuring the safety of water as a foodstuff</i>	99
IZABELA LIPIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Polska) <i>Legal instruments for strengthening the position of agricultural producers in the agri-food supply chain</i>	113
PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polska), EDYTA LITWINIUK (Uniwersytet Warszawski, Polska) <i>Pozycja prawna fundacji w regulacjach prawa rolnego</i>	129
DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska), MAREK STAŃKO (Kancelaria prawna, Katowice, Polska) <i>Selected aspects of the agricultural land lease under public law</i>	145
AGATA NIEWIADOMSKA (Uniwersytet Warszawski, Polska) <i>Agriculture 4.0 – an opportunity or threat to Polish agriculture</i>	163

AGNIESZKA SERLIKOWSKA (Okręgowa Izba Radców Prawnych w Bydgoszczy, Polska) <i>Stosowanie oznaczeń artykułów rolno-spożywczych na przykładzie sera feta i jego niedozwolonych zamienników</i>	175
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska) <i>Nutri-Score labelling system – selected legal aspects</i>	191
ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska) <i>Dzierżawa gruntów rolnych w pracach Profesora Aleksandra Lichorowicza</i>	207
ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Polska) <i>Postrzeganie prawa na przykładzie instytucji scalania gruntów rolnych</i>	229

II. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Głosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 30 grudnia 2019 r., I ACa 616/19 (ZBIGNIEW KUNIEWICZ, MARIA WYSOCKA-ORLIK)	245
--	-----

III. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Konferencja naukowa „Wspólna Polityka Rolna 2023–2027. Wyzwania dla prawodawcy, praktyki oraz nauki prawa rolnego” (Politica Agricola Común. Retos para el legislador, la práctica y la ciencia del derecho agrario), Poznań–Obrzycko, 11–13 czerwca 2024 r. (ROMAN BUDZINOWSKI)	253
---	-----

CONTENTS

Foreword (ROMAN BUDZINOWSKI)	11
--	----

I. ARTICLES

JERZY BIELUK (University of Białystok, Poland) <i>Taxation of pesticide use as a tool to achieve the objectives of the Common Agricultural Policy – the Danish model</i>	13
ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Comparative legal studies in agricultural law</i>	25
BEATA JEŻYŃSKA (Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland) <i>Polish agrarian structures in the 20-year perspective of the Common Agricultural Policy</i>	51
ELŻBIETA KREMER (Supreme Administrative Court, Warsaw, Poland) <i>Real estate in the Decree of the Polish Committee of National Liberation of 6 September 1944 on the implementation of the land reform – selected issues . .</i>	67
PAMELA LATTANZI (University in Macerata, Italy), ANNACHIARA ISIDORI (University in Camerino, University in Macerata, Italy) <i>The complex path of agro-energy towards sustainability. What role for renewable energy communities?</i>	83
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Legal aspects of ensuring the safety of water as a foodstuff</i>	99
IZABELA LIPIŃSKA (University of Life Sciences in Poznań, Poland) <i>Legal instruments for strengthening the position of agricultural producers in the agri-food supply chain</i>	113
PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Warsaw University of Life Sciences, Poland), EDYTA LITWINIUK (University of Warsaw, Poland) <i>The legal position of a foundation in agricultural law regulations</i>	129
DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (University of Silesia in Katowice, Poland), MAREK STAŃKO (Legal office, Katowice, Poland) <i>Selected aspects of the agricultural land lease under public law</i>	145
AGATA NIEWIADOMSKA (University of Warsaw, Poland) <i>Agriculture 4.0 – an opportunity or threat to Polish agriculture</i>	163

AGNIESZKA SERLIKOWSKA (District Chamber of Legal Advisers in Bydgoszcz, Poland) <i>The use of agri-food labelling on the example of feta cheese and its unauthorised substitutes</i>	175
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Nutri-Score labelling system – selected legal aspects</i>	191
ANETA SUCHOŃ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Agricultural land lease in Professor Aleksander Lichorowicz’s works</i>	207
ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ (Jagiellonian University in Cracow, Poland) <i>Perception of the law on the example of agricultural land consolidation</i>	229
II. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	245
III. REPORTS AND INFORMATION	253

INDICE

Prefazione (ROMAN BUDZINOWSKI).....	11
-------------------------------------	----

I. ARTICOLI

JERZY BIELUK (Università di Białystok, Polonia) <i>Una tassa sui pesticidi in quanto strumento per raggiungere gli obiettivi della politica agricola comune: il modello danese</i>	13
ROMAN BUDZINOWSKI (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia) <i>Le ricerche comparatistiche nel diritto agrario</i>	25
BEATA JEŻYŃSKA (Università Maria Curie-Skłodowska di Lublino, Polonia) <i>Le strutture agrarie polacche in una prospettiva di 20 anni della politica agricola comune</i>	51
ELŻBIETA KREMER (Corte Amministrativa Suprema, Varsavia, Polonia) <i>Beni immobili fondiari nel decreto del Comitato polacco di liberazione nazionale del 6 settembre 1944 sull’attuazione delle riforme agrarie – alcune questioni scelte</i>	67
PAMELA LATTANZI (Università degli Studi di Macerata, Italia), ANNACHIARA ISIDORI (Università di Camerino, Università degli Studi di Macerata, Italia) <i>Il complesso cammino delle agroenergie verso la sostenibilità. Quale ruolo per le comunità energetiche rinnovabili?</i>	83
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia) <i>Aspetti giuridici per garantire la sicurezza dell’acqua come alimento</i>	99
IZABELA LIPIŃSKA (Università di Scienze della Vita di Poznań, Polonia) <i>Strumenti giuridici volti a rafforzare la posizione dei produttori agricoli nella filiera dei prodotti agroalimentari</i>	113
PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Università di Scienze della Vita di Varsavia, Polonia), EDYTA LITWINIUK (Università di Varsavia, Polonia) <i>Posizione giuridica di una fondazione nelle regolazioni di diritto agrario</i>	129
DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (Università della Silesia, Katowice, Polonia), MAREK STAŃKO (Studio Legale, Katowice, Polonia) <i>Alcuni aspetti scelti di diritto pubblico in materia di affitto di terreni agricoli</i> ...	145
AGATA NIEWIADOMSKA (Università di Varsavia, Polonia) <i>Agricoltura 4.0: un’opportunità o una minaccia per l’agricoltura polacca</i>	163

AGNIESZKA SERLIKOWSKA (Camera Distrettuale dei Consulenti Legali di Bydgoszcz, Polonia)	
<i>Della problematica dell'uso delle etichette dei prodotti agroalimentari sull'esempio del formaggio feta e dei suoi sostituti non autorizzati</i>	175
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia)	
<i>Sistema di etichettatura Nutri-Score – aspetti giuridici scelti</i>	191
ANETA SUCHOŃ (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia)	
<i>Locazione di terreni agricoli nei lavori del Professor Aleksander Lichorowicz</i> . .	207
ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ (Università Jagellonica di Cracovia, Polonia)	
<i>Percezione del diritto sull'esempio dell'istituto di ricomposizione fondiaria</i>	229
II. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	245
III. RELAZIONI E INFORMAZIONI	253

Słowo wstępne

Z radością i satysfakcją odnotowuję liczne artykuły dedykowane Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi z okazji 85-lecia urodzin, publikowane w niniejszym oraz w poprzednim numerze czasopisma „Przeгляд Prawa Rolnego”. Profesor należy do najznakomitszych przedstawicieli polskiej agrarystyki, jest prekursorem i mistrzem badań prawnoporównawczych w prawie rolnym. W okresie czynnej pracy badawczej był, z racji licznych pobytów w ośrodkach naukowych niemal na całym świecie, ambasadorem polskiej nauki za granicą. Jego prace charakteryzuje ukierunkowanie badań na rozwiązywanie konkretnych problemów w celu wywołania pożądaných zmian w życiu społecznym i gospodarczym, służących rozwojowi rolnictwa i kraju. Za ten wybitny wkład w rozwój nauki prawa rolnego i współpracy międzynarodowej oraz w zakresie wspierania rozwoju młodych agrarystów należą się Profesorowi Lichorowiczowi słowa najwyższego uznania oraz podziękowania. Jednocześnie serdecznie dziękuję wszystkim autorom, którzy zechcieli uświetnić Jubileusz Profesora swoimi artykułami, podejmującymi różne ważne problemy współczesnego prawa rolnego.

W imieniu współpracowników, kolegów i przyjaciół
Roman Budzinowski

Foreword

It is my great pleasure and satisfaction to see the numerous articles dedicated to Professor Aleksander Lichorowicz on the occasion of his 85th birthday being published in this and the previous issue of the journal *Przeгляд Prawa Rolnego*. Professor Lichorowicz is one of the most eminent representatives of Polish agricultural science and a precursor and master of comparative legal research in agricultural law. Throughout his active research work he was, due to his numerous visits to scientific centres almost all over the world, an ambassador of Polish science abroad. His work features a research

focus aimed at solving specific problems with a view to achieving desirable changes in social and economic life for the development of agriculture and the country. For this outstanding contribution to the development of the science of agricultural law and international cooperation, as well as for supporting the development of young agricultural scientists, Professor Lichorowicz deserves the highest recognition and expressions of thanks and gratitude. At the same time, I would also like to sincerely thank all the authors who were willing to honour Professor Lichorowicz's Jubilee with their articles addressing various important problems of contemporary agricultural law.

On behalf of my colleagues, associates and friends
Roman Budzinowski

Prefazione

Con gioia e soddisfazione ho notato numerosi articoli dedicati al Professor Aleksander Lichorowicz, in occasione dell'ottantacinquesimo anniversario dalla sua nascita, pubblicati nel presente e precedente numero della rivista "Przegląd Prawa Rolnego". Il Professore viene annoverato tra i rappresentanti più importanti della agraristica polacca, è un precursore e maestro delle ricerche comparatistiche nel diritto agrario. Durante tutta l'attività di ricerca è stato, per via dei suoi numerosi soggiorni nei centri di ricerca di quasi tutto il mondo, un ambasciatore della scienza polacca all'estero. Nei suoi lavori, la ricerca è orientata a risolvere problemi concreti, al fine di produrre cambiamenti auspicabili nella vita sociale ed economica al servizio dello sviluppo dell'agricoltura e del Paese. Per questo eccezionale contributo allo sviluppo della scienza del diritto agrario e della cooperazione internazionale, nonché per il sostegno alla crescita dei giovani agraristi, il Professor Lichorowicz merita parole di massimo apprezzamento e di ringraziamento. Desidero anche ringraziare tutti gli autori che hanno voluto onorare l'anniversario con i loro articoli, dedicati a diversi importanti problemi del diritto agrario contemporaneo.

A nome di collaboratori, colleghi e amici
Roman Budzinowski

I. ARTYKUŁY

JERZY BIELUK

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

Opodatkowanie zużycia pestycydów jako narzędzie realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej – model duński

Taxation of pesticide use as a tool to achieve the objectives
of the Common Agricultural Policy – the Danish model

Una tassa sui pesticidi in quanto strumento per raggiungere
gli obiettivi della politica agricola comune: il modello danese

Denmark started to implement taxation mechanisms aimed at reducing pesticide use already in the 1980s. The most recent reform of 2013 significantly increased the tax burden and tied tax rates to the level of harmfulness caused by a given measure used in agricultural production, and its negative impact on the environment as well as human health. This solution has proved to be effective and has led to a significant reduction in the use of pesticides. This Danish experience shows, on the one hand, that achieving a reduced use of pesticides in agriculture is not an easy process and requires a simultaneous application of solutions to achieve social acceptance, while on the other hand, that a well-regulated tax system can be an excellent tool for achieving socially desirable goals, including a significant reduction in the use of the most harmful pesticides and a significant reduction also in the use of the less harmful ones. However, in countries that do not use taxation aimed at reducing the pesticide use, it is after all society that bears the external costs of using plant protection products, which include the loss of biodiversity or the pollution of drinking water or soil etc.

Keywords: European Green Deal, pesticide use reduction, taxation of pesticides, biodiversity, farm-to-fork strategy

Già a partire dagli anni '80 la Danimarca ha introdotto meccanismi fiscali volti a ridurre il consumo di pesticidi. L'ultima riforma in merito, risalente al 2013, ha significativamente aumentato il carico fiscale e soprattutto ha subordinato le aliquote alla nocività di un prodotto, al suo impatto negativo sull'ambiente e sulla salute umana. Questa soluzione si è rivelata efficace e ha portato a una significativa riduzione del consumo di pesticidi. Le esperienze richiamate indicano, da un lato, che non è un processo facile e che al contempo esso richiede di applicare soluzioni che permettano di ottenere l'accettazione sociale, e, dall'altro, che un sistema fiscale adeguatamente regolamentato possa costituire uno strumento d'eccellenza al fine di raggiungere obiettivi socialmente desiderabili, tra cui una significativa riduzione del consumo dei pesticidi più dannosi e una importante limitazione del consumo di quelli meno nocivi. Nei Paesi in cui non è stata introdotta una tassa per ridurre il consumo di pesticidi, è comunque la società a sostenere i costi esterni derivanti dall'utilizzo di fitosanitari: la perdita della biodiversità e l'inquinamento dell'acqua potabile, del suolo, ecc.

Parole chiave: European Green Deal, riduzione del consumo di pesticidi, tassa sui pesticidi, biodiversità, strategia "dai campi alla tavola"

Zagadnienia wstępne

Wspólna Polityka Rolna w ostatnich latach koncentruje się na kwestiach środowiskowych. Jej podstawowe założenia, jakimi są zapewnienie najlepszej żywności dla obywateli Unii Europejskiej oraz zagwarantowanie właściwego standardu życia rolnikom, uzupełniane są o dodatkowe cele. Podkreśla się konieczność minimalizacji wpływu rolnictwa na środowisko naturalne, ochronę bioróżnorodności i ochronę krajobrazu wiejskiego. W ramach Europejskiego Zielonego Ładu Unia Europejska założyła, że do 2050 r. Europa stanie się pierwszym neutralnym dla klimatu kontynentem¹. Rolnictwo w naturalny sposób jest elementem Europejskiego Zielonego Ładu. Jako cele europejskiego systemu rolno-żywnościowego przyjęto:

- 1) zmniejszenie śladu środowiskowego i klimatycznego związanego z systemem żywnościowym,
- 2) wzmocnienie odporności systemu żywnościowego Unii Europejskiej,
- 3) przeprowadzenie globalnej transformacji w kierunku konkurencyjnej zrównoważoności „od pola do stołu”².

¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_pl [dostęp: 20.09.2024].

² Komisja Europejska, *Zdrowy system żywnościowy dla ludzi i dla planety*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal_pl [dostęp: 27.09.2024].

Jednym z głównych roboczych założeń Europejskiego Zielonego Ładu jest zmniejszenie zużycia pestycydów o połowę. Niniejszy artykuł ma za zadanie analizę rozwiązań dotyczących redukcji stosowania pestycydów oraz określenie i ocenę sposobów osiągnięcia tego zamierzenia. Nacisk został położony na przedstawienie modelu opodatkowania zużycia pestycydów jako sposobu realizacji polityki w zakresie zmniejszenia ich stosowania. Pozwoli to odpowiedzieć na pytanie, czy takie rozwiązanie może być skutecznym narzędziem osiągnięcia założonego celu, tj. znacznego zmniejszenia zużycia pestycydów.

Rozważania będą prowadzone na podstawie modelu opodatkowania pestycydów funkcjonującego w Danii. W artykule pominięto powody konieczności ograniczenia zużycia pestycydów, uznając, że ich szkodliwość jest udowodniona naukowo³.

1. Podstawy prawne

Jednym z priorytetów Wspólnej Polityki Rolnej są działania związane z ochroną środowiska, jakością środowiska i jakością produktów spożywczych. Wyrazem tej polityki jest szereg aktów prawnych Unii Europejskiej. Regulacje prawne Parlamentu Europejskiego i Rady, będące odpowiedzią na stale rosnące wymagania w tym zakresie, nadają specjalny status integrowanej ochronie roślin. Podstawowymi aktami prawa europejskiego w tym przedmiocie, do stosowania których od 1 stycznia 2014 r. zobowiązana została również Polska, były:

1) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE uchwalona przez Parlament Europejski 21 października 2009 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów⁴,

2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 uchwalone przez Parlament Europejski 21 października 2009 r. dotyczące

³ European Environment Agency, *How pesticides impact human health and ecosystems in Europe*, 2023, <https://www.eea.europa.eu/publications/how-pesticides-impact-human-health> [dostęp: 27.09.2024]. Na temat poziomu ryzyka związanego ze stosowaniem pestycydów w krajach UE: L. Gensch, K. Jantke, L. Rasche, U.A. Schneider, *Pesticide risk assessment in European agriculture: Distribution patterns, ban-substitution effects and regulatory implications*, „Environmental Pollution” 2024, t. 348, 123836.

⁴ Dz.U. UE, 24.11.2009, L 309/71.

wprowadzenia do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG⁵.

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 zapisano: „W celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, środki ochrony roślin powinny być stosowane w sposób właściwy, zgodnie z wydanym zezwoleniem, z uwzględnieniem zasad integrowanej ochrony roślin, przy czym zawsze wtedy, gdy jest to możliwe, priorytetowo należy traktować niechemiczne i naturalne rozwiązania alternatywne”.

Już na wstępie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE podkreślono: „Państwa członkowskie powinny opisać w ich krajowych planach działania, w jaki sposób zapewniają wprowadzanie w życie zasad integrowanej ochrony roślin, dając tam, gdzie to możliwe, pierwszeństwo niechemicznym metodom ochrony roślin, ochrony przed szkodnikami i zarządzania uprawami”.

W ostatnich latach, dostrzegając nieefektywność obowiązujących regulacji⁶, Unia Europejska określiła znacznie ambitniejsze cele dla Wspólnej Polityki Rolnej. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 r. pod nazwą „Przywracanie przyrody do naszego życia” została opublikowana przez Komisję Europejską 20 maja 2020 r.⁷ Strategia ta jest wszechstronnym, ambitnym i długoterminowym planem mającym na celu ochronę przyrody i odwrócenie procesu degradacji ekosystemów. Głównym jej celem jest odbudowa bioróżnorodności w Europie do 2030 r. poprzez zastosowanie konkretnych działań i wypełnienie określonych zobowiązań. Jednym z najważniejszych zobowiązań (do wypełnienia do 2030 r.) jest ograniczenie o 50% stosowania pestycydów chemicznych i związanego z tym ryzyka,

⁵ Dz.U. UE, 24.11.2009, L 309/1. Na temat rozwiązań prawnych związanych z integrowaną ochroną roślin: J. Bieluk, *Regulacja prawna integrowanej ochrony roślin*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 33–43.

⁶ „Obowiązujące obecnie przepisy dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów okazały się jednak niewystarczająco rygorystyczne i były nierównomiernie wdrażane. Ponadto poczyniono niewystarczające postępy w zakresie stosowania integrowanej ochrony roślin, a także innych alternatywnych podejść. Pestycydy chemiczne szkodzą zdrowiu ludzi i są przyczyną spadku różnorodności biologicznej na użytkach rolnych. Zanieczyszczają one powietrze, wodę i szerzej pojęte środowisko”. Zob. Komisja Europejska, *Przyroda bez pestycydów*, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/przyroda-bez-pestycydow-2022-06-22_pl [dostęp: 27.09.2024].

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

a także ograniczenie o 50% stosowania bardziej niebezpiecznych pestycydów.

Drugim ważnym aktem unijnym w tym zakresie jest strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego⁸. Zgodnie z jej zapisami: „Stosowanie pestycydów chemicznych w rolnictwie przyczynia się do zanieczyszczenia gleby, wody i powietrza, utraty różnorodności biologicznej i może być szkodliwe dla roślin niebędących przedmiotem zwalczania, owadów, ptaków, ssaków i płazów. Komisja ustanowiła już zharmonizowany wskaźnik ryzyka w celu ilościowego określenia postępów w ograniczaniu ryzyka związanego ze stosowaniem pestycydów. Świadczy to o spadku ryzyka związanego ze stosowaniem pestycydów o 20% w ciągu ostatnich pięciu lat. Komisja podejmie dodatkowe działania w celu zmniejszenia ogólnego stosowania i ryzyka dotyczącego pestycydów chemicznych o 50% oraz stosowania bardziej niebezpiecznych pestycydów o 50% do 2030 r.”⁹.

Strategia „od pola do stołu” i strategia bioróżnorodności, zaprezentowane przez Komisję w 2020 r., mają więc wiele wspólnych celów jakościowych i ilościowych, a jednym z najważniejszych jest zmniejszenie stosowania pestycydów. Niewiele jednak można dowiedzieć się z tych dokumentów na temat tego, jak te cele osiągnąć. Zgodnie ze strategią „od pola do stołu” sposobami na redukcję pestycydów mają być:

- ocena funkcjonowania dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów,
- wzmocnienie przepisów dotyczących integrowanej ochrony roślin,
- przyczynienie się do szerszego stosowania bezpiecznych alternatywnych sposobów ochrony roślin przed agrofagami i chorobami¹⁰.

Taki stopień ogólności zakłada dużą samodzielność krajów unijnych w kształtowaniu wewnętrznych regulacji prawnych, jednak patrząc na dotychczasowe doświadczenia w realizacji wcześniejszych założeń WPR w tym zakresie w Polsce, trudno być optymistą, jeśli chodzi o osiągnięcie założonych ambitnych celów. Dotychczasowe działania podsumowuje raport Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie krajowego planu działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony

⁸ 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, COM(2020) 381 final.

⁹ Ibidem, s. 7.

¹⁰ Ibidem.

roślin¹¹. Według sprawozdania z realizacji trzeciego krajowego planu działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin w latach 2018–2022 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹² jako podstawowe sposoby realizacji ograniczenia stosowania środków ochrony roślin podaje: szkolenia, monitorowanie, upowszechnianie wiedzy w społeczeństwie o środkach ochrony roślin, monitorowanie punktów sprzedaży, promowanie dobrych praktyk bezpiecznego stosowania środków ochrony roślin, system obowiązkowych okresowych badań sprawności technicznej opryskiwaczy, ostrzeganie osób postronnych o wykonywanych zabiegach ochrony roślin, monitoring wód. Trudno zaprzeczyć potrzebę tego rodzaju działań, ale nie są to narzędzia pozwalające znacząco zredukować stosowanie pestycydów.

2. Zielone podatki

Coraz większą rolę w budowaniu systemów podatkowych odgrywa koncepcja zielonych podatków. System podatkowy ma stymulować zachowania proklimatyczne, promować ekologiczne formy produkcji i poprzez mechanizmy ekonomiczne ograniczać niepożądane aktywności człowieka¹³. Celem rolnictwa przestała być maksymalizacja produkcji – obecnie rolnik ma być producentem zdrowej żywności, wywierając jak najmniejszy wpływ na środowisko.

¹¹ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 lipca 2018 r. w sprawie krajowego planu działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin na lata 2018–2022 zawierające sporządzony na podstawie art. 47 ust. 5 ustawy z 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (Dz.U. z 2018 r., poz. 1310) krajowy plan działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin na lata 2018–2022.

¹² Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 6 maja 2013 r. w sprawie krajowego planu działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin, M.P. 2013, poz. 536, <https://monitorpolski.gov.pl/M2013000053601.pdf> [dostęp: 27.09.2024].

¹³ J. Bieluk, *Kilka uwag dotyczących opodatkowania rolnictwa w Polsce w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2, s. 101 i n.; M. Cieślukowski, *Ekologizacja polskiego systemu podatkowego*, w: J. Szolno-Koguc (red.), *Ewolucja roli podatków i systemów podatkowych we współczesnych gospodarkach*, Lublin 2019, s. 157 i n.; J.E. Milne, *Green taxes and climate change: theory and reality*, CESifo DICE Report 2007, nr 4, <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport407-forum2.pdf> [dostęp: 27.09.2024]; T. Toyoda, *Environmental taxes and Agriculture in the European Union and the Netherlands*, „Journal of Environmental Science and Engineering” 2011, nr 5, s. 626–630.

Polityka podatkowa to nie tylko maksymalizacja obciążeń fiskalnych, jak się to w uproszczony sposób przyjmuje, ale także mechanizm kształtowania określonych postaw i zachowań oraz stymulowanie pożądaných kierunków rozwoju. Z jednej strony mamy szereg zachęt bezpośrednich, występujących w polityce rolnej, związanych z finansowaniem pożądaných kierunków produkcji, np. promowanie rolnictwa ekologicznego, wsparcie działań ukierunkowanych na zachowanie różnorodności biologicznej. Z drugiej strony niedocenionym mechanizmem wydaje się polityka fiskalna, która przy odpowiedniej konstrukcji systemu podatkowego może okazać się bardzo efektywna. Aby jednak system podatkowy stymulował pożądane zachowania i wspomagał określone kierunki rozwoju, musi być na tyle efektywny, by umożliwił wprowadzenie takich mechanizmów. Innymi słowy, najpierw musi istnieć system podatkowy zapewniający sprawiedliwe obciążenie podatników, a później można różnicować obciążenia fiskalne poprzez wprowadzanie ulg i zwolnień, aby osiągać pożądane efekty polityki podatkowej.

Jeśli więc mówimy o zmniejszeniu zużycia pestycydów o 50% w perspektywie kilku czy kilkunastu lat, to nie uda się zrealizować tego celu wyłącznie poprzez działania szkoleniowe, monitoring itd. Konieczne jest zastosowanie mechanizmów finansowych powodujących, że korzyści ze zmniejszenia zużycia pestycydów będą większe niż ewentualne zyski z ich stosowania. Należy zatem uznać, że polityka podatkowa może być skutecznym narzędziem realizacji celów Zielonego Ładu, uzupełnieniem mechanizmów wspomagających określone działania poprzez system zachęt ekonomicznych. W przypadku pestycydów istnieją dobre przykłady realnego wpływu opodatkowania na ich zużycie. Takie rozwiązania stosuje się od wielu lat w Danii¹⁴.

3. Opodatkowanie pestycydów w Danii

Dania po raz pierwszy wprowadziła podatek od pestycydów w 1986 r. Podatek wynosił 3% od ceny hurtowej wszystkich pestycydów bez względu na

¹⁴ Inne kraje, w których stosowane są rozwiązania podatkowe do ograniczenia zużycia pestycydów, to Francja, Szwecja i Norwegia. Przegląd rozwiązań funkcjonujących w Europie: S. Möckel, E. Gawel, M. Liess, L. Neumeister, *Pesticide tax in the EU. Various levy concepts and their impact on pesticide reduction*, 2021, passim; L. Neumeister, *Locked-in pesticides. The European Union's dependency on harmful pesticides and how to overcome it*, Berlin 2022, s. 72, https://www.researchgate.net/publication/361668789_Locked-in_pesticides_The_European_Union%27s_dependency_on_harmful_pesticides_and_how_to_overcome_it [dostęp: 27.09.2024]. Rozwiązania stosowane w Danii należy jednak uznać za najbardziej zaawansowane, przemyślane i skuteczne.

ich szkodliwość, a jego celem było zmniejszenie ich zużycia o 50% w ciągu 10 lat¹⁵. Cel ten okazał się jednak zbyt ambitny. Kolejne reformy, stanowiące odpowiedź na niezadowolające wyniki w ograniczaniu zużycia pestycydów, zmieniały koncepcje i stawki opodatkowania. W 1996 r. wprowadzono zróżnicowane stawki w zależności od rodzaju pestycydu – fungicydy, herbicydy i regulatory wzrostu podlegały stawce 15%, a środki owadobójcze – stawce 27%. Kolejne podniesienie stawek podatkowych miało miejsce w 1998 r. – środki owadobójcze opodatkowano stawką 37%, natomiast fungicydy, herbicydy i regulatory wzrostu – stawką 25%. Ogólna całkowita sprzedaż środków ochrony roślin spadła w latach 1986–2005 o około 50%, jednak spadek ten wynikał z wielu czynników, nie tylko wzrostu cen. Znaczenie miały tu m.in. działania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej związane z odłogowaniem gruntów, natomiast w niewielkim stopniu zmniejszyła się częstotliwość zabiegów agrotechnicznych¹⁶.

Sprzedaż pestycydów zaczęła ponownie rosnąć od 2007 r.¹⁷ Reakcją na ten wzrost była zasadnicza reforma opodatkowania pestycydów, która weszła w życie w 2013 r. Tym razem celem reformy była nie tylko redukcja ilościowa zużycia pestycydów, lecz także stworzenie systemu zachęt do zastąpienia najbardziej szkodliwych środków ochrony roślin mniej szkodliwymi. Była to więc zmiana jakościowa, a nie tylko podniesienie stawek podatkowych. W nowym systemie uzależniono wysokość opodatkowania od trzech parametrów:

- potencjalnego wpływu na ludzkie zdrowie,
- zachowania w środowisku (szybkość rozkładu i ryzyko akumulacji w łańcuchu pokarmowym oraz wymywanie do wód gruntowych),
- toksyczności dla środowiska (toksyczność wobec zwierząt bezpośrednio, np. dżdżownice i pszczoły, oraz otaczającej przyrody, np. ryby, ptaki)¹⁸.

¹⁵ N. Blagoeva V. Goergieva, *Pesticide tax – the new challenge in Europe's green tax policy*, „Bulgarian Journal of Agricultural Science” 2023, nr 20(1), s. 6–7.

¹⁶ H.O. Nielsen, *Duński program redukcji zużycia pestycydów – z korzyścią dla zdrowia ludzi i środowiska*, London 2005, https://www.pan-europe.info/old/Resources/Reports/Dunski_program_redukcji_zuzycia_pestycydow.pdf [dostęp: 27.09.2024]; S. Möckel et al., *Pesticide tax in the EU...*, s. 44.

¹⁷ H.Ø. Nielsen, M.T. Hedegaard Konrad, A.B. Pedersen, S. Gyldenkærne, *Ex-post evaluation of the Danish pesticide tax: A novel and effective tax design*, „Land Use Policy” 2023, nr 126, 106549, s. 3–4.

¹⁸ T. Böcker, R. Finger, *European Pesticide Tax Schemes in Comparison: An Analysis of Experiences and Developments*, „Sustainability” 2016, nr 8(4), 378, s. 8–9; M. Blagoeva, V. Gregorieva, *Pesticide tax...*, s. 9.

Do każdego pestycydu przypisano określoną stawkę podatkową, zależną od powyższych parametrów. W przypadku najbardziej szkodliwych substancji opodatkowanie wzrosło drastycznie. Jednocześnie zwolniono z opodatkowania sprzedaż środków ochrony roślin z mikrobiologicznie aktywnymi substancjami. Była to zasadnicza zmiana koncepcji opodatkowania. Obciążenia finansowe zostały wyraźnie ukierunkowane na osiągnięcie konkretnych celów, przede wszystkim zmniejszenie zużycia najbardziej szkodliwych pestycydów. Reforma zakładała bezpośrednie oddziaływanie ekonomiczne zmierzające do zmiany sposobu gospodarowania środkami ochrony roślin w ramach gospodarstw rolnych, tak aby stosowane pestycydy miały jak najmniejszy wpływ na środowisko i człowieka. Stawki podatku w przypadku najbardziej szkodliwych pestycydów wzrosły nawet o kilkadziesiąt procent. W przypadku tych o niewielkiej szkodliwości wzrost obciążenia był minimalny lub w ogóle nie nastąpił.

Jednocześnie wprowadzono szereg działań kompensacyjnych. Zebrane podatki miały służyć rolnictwu. Środki z tytułu zwiększonego opodatkowania przeznaczono na wspieranie rolnictwa ekologicznego oraz obniżono podatek od nieruchomości od gruntów rolnych¹⁹. Podjęte działania, oprócz zmniejszenia obciążeń ekonomicznych, miały prowadzić do przekonania społeczeństwa o zasadności takiej relokacji środków z podatków.

Wprowadzony system budził obawy związane z tym, że mniej szkodliwe pestycydy – a co za tym idzie, tańsze – będą używane w zwiększonym zakresie²⁰. Jak wskazuje się w literaturze, obawy te spełniły się tylko w niewielkim stopniu²¹. Należy jednak podkreślić, że kwestie ekonomii i długofalowego wpływu ograniczenia zużycia pestycydów na rolnictwo duńskie są skomplikowane i wiążą się z uwzględnieniem w rachunku ekonomicznym nie tylko czystego zysku, ale także czynników dodatkowych, takich jak zmniejszenie wpływu na środowisko oraz zmniejszenie ryzyka dotyczącego zdrowia ludzi i zwierząt²².

¹⁹ M. Blagoeva, V. Gregorieva, *Pesticide tax...*, s. 9. Zdecydowana większość środków wraca do rolnictwa (55% przeznaczane jest na kompensowanie farmerom przez niższe podatki, 10% – na wspieranie nowych metod związanych z rolnictwem ekologicznym, 35% – na badania i monitorowanie)

²⁰ T. Böcker, R. Finger, *European Pesticide Tax Schemes...*, s. 9.

²¹ H.Ø. Nielsen et al., *Ex-post evaluation...*, s. 10.

²² L. Jacobsen, M. Andersen, J.D. Jensen, *Reducing the use of pesticides in Danish agriculture – macro- and sector economic analyses*, Frederiksberg 2004, passim, <https://dors.dk/files/media/rapporter/2004/e04/dors218.pdf> [dostęp: 27.09.2024].

Nowy system opodatkowania okazał się sukcesem, jeśli chodzi o realizację jego założeń. Od wprowadzenia podatku w 2013 r. sprzedaż wszystkich aktywnych substancji objętych opodatkowaniem spadła o 38%. Sprzedaż najbardziej toksycznych środków spadła nawet bardziej²³. Uzależnienie opodatkowania od szkodliwości danego produktu doprowadziło do wzrostu cen tylko wybranych środków ochrony roślin. Osiągnięto więc znaczącą redukcję w sprzedaży środków ochrony roślin.

Duński podatek nie miał negatywnych skutków dla produktywności rolnictwa²⁴. System uzależniający stawkę podatkową od wpływu pestycydów na środowisko i poziom toksyczności wykazuje większą skuteczność niż wcześniej stosowane rozwiązania²⁵. Duński podatek od pestycydów jest podatkiem wysokim, szczególnie w przypadku pestycydów o większej szkodliwości. Stosowane stawki podatku przełożyły się na ekonomicznie znaczące zmiany cen. Jak stwierdza się w literaturze, przykład skutecznej redukcji zużycia pestycydów w Danii za pomocą wysokich stawek podatkowych wskazuje, że stawki podatkowe muszą być wysokie, aby stanowić znaczące obciążenie ekonomiczne dla grup docelowych²⁶.

Duński podatek od pestycydów okazał się sukcesem ze względu na możliwość osiągnięcia realnej redukcji zużycia pestycydów. Rozwiązanie duńskie pokazało, iż możliwe jest wpływanie na postawy rolników, aby osiągnąć cele przyjazne środowisku poprzez wyraźne bodźce ekonomiczne. Opodatkowanie zależne od szkodliwości pestycydów jest rozwiązaniem pozwalającym realnie ograniczyć zużycie tych najbardziej niebezpiecznych. Jednocześnie mechanizm zwrotu środków uzyskanych przez państwo do rolnictwa zmniejsza negatywny stosunek podatników do obciążeń podatkowych. Mechanizm ten powinien być zatem brany pod uwagę przy projektowaniu krajowych działań związanych z osiągnięciem celów Zielonego Ładu.

²³ Z zależności od tego, jaki okres porównujemy. Zob. S. Möckel et al., *Pesticide tax in the EU...*, s. 44; H.Ø. Nielsen et al., *Ex-post evaluation...*, s. 6: „Z analizy wynika, że zmiana konstrukcji podatku z podatku od wartości dodanej do podatku bezpośrednio ukierunkowanego na wpływ na środowisko pestycydów, skutecznie wywoływała zmianę zachowania, redukując całkowite obciążenie pestycydami o 18% w porównaniu z latami poprzedzającymi wprowadzenie podatku, porównując 2012 i 2013 do 2016 i 2017 r. Najnowsze statystyki pokazują, że tendencja ta się utrzymuje, przy czym liczba zarejestrowanych zabiegów spadła o 21% w okresie 2012–2019 w całej populacji rolników” (tłum. własne).

²⁴ L. Neumeister, *Locked-in pesticides...*

²⁵ S. Möckel et al., *Pesticide tax in the EU...*, s. 44; L. Neumeister, *Locked-in pesticides...*, s. 72.

²⁶ H.Ø. Nielsen et al., *Ex-post evaluation...*, s. 6.

Uwagi końcowe

Rozwiązania w zakresie ekologicznego opodatkowania zarówno na poziomie UE, jak i państw członkowskich mogą pomóc w osiągnięciu celów polityki ochrony środowiska. Działania takie jak promowanie przechodzenia na energię ze źródeł odnawialnych oraz ekologicznych rozwiązań, np. skrócenie drogi „od pola do stołu”, zachęcanie do codziennych zmian nawyków, oszczędzanie energii i wody mogą uzyskać wsparcie w postaci narzędzi fiskalnych. Realizacja ambitnego celu zapisanego w regulacjach Zielonego Ładu, jakim jest redukcja zużycia pestycydów o 50% do 2030 r., wymaga kierunkowych działań państw członkowskich. Najskuteczniejsze mogą być zaś działania oparte na zwiększeniu obciążeń podatkowych pestycydów. Przykład duńskich rozwiązań wskazuje, że proste opodatkowanie *ad valorem* nie spełni swego zadania. Natomiast zróżnicowanie opodatkowania według kryteriów związanych ze stopniem negatywnego wpływu pestycydów na środowisko i człowieka stanowi skuteczne rozwiązanie i powinno zostać przemyślane przez decydentów. Analiza rozwiązań stosowanych w Danii wskazuje też, iż skuteczne opodatkowanie powinno być wysokie, aby stanowiło realny bodziec ekonomiczny.

W Polsce wszelkie próby zwiększania obciążeń podatkowych w rolnictwie spotykają się z gwałtownymi, negatywnymi reakcjami, dlatego wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań będzie wymagało jakichś działań osłonowych. Wobec niewielkiej wagi fiskalnej podatku rolnego zmniejszenie go nie będzie raczej wystarczającą zachętą do bezproblemowego przyjęcia podatku od pestycydów²⁷, jednak może stanowić pewne narzędzie do wykorzystania. Rozwiązaniem może być również wprowadzenie ekoschematów dotyczących zmniejszenia zużycia pestycydów.

Podsumowując, warto przyjrzeć się duńskim rozwiązaniom w zakresie wpływu opodatkowania obrotu pestycydami na zmniejszenie ich zużycia. Nie jest to wprawdzie proces łatwy, gdyż wymaga równocześnie podejmowania działań w celu uzyskania akceptacji społecznej wprowadzonych narzędzi, także w najbardziej dotkniętej grupie rolników, widać jednak, że dobrze wyregulowany system podatkowy może służyć osiągnięciu pożądaných społecznie celów, w tym istotnego ograniczenia zużycia najbardziej szkodliwych pestycydów i znaczącego zmniejszenia zużycia tych mniej szkodliwych. Wprowadzona w Danii polityka przyniosła pozytywne efekty. Warto przy tym pamiętać, że w krajach niestosujących opodatkowania ukierunkowa-

²⁷ Poza tym jest to dochód samorządów gminnych.

nego na zmniejszenie zużycia pestycydów to społeczeństwo ponosi koszty zewnętrzne stosowania środków ochrony roślin, a są to utrata różnorodności biologicznej oraz zanieczyszczenia wody pitnej czy gleby²⁸.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J. (2014), *Regulacja prawna integrowanej ochrony roślin*, „Studia Iuridica Agraria” t. XII.
- Bieluk J. (2021), *Kilka uwag dotyczących opodatkowania rolnictwa w Polsce w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Blagoeva N., Goergieva V. (2023), *Pesticide tax – the new challenge in Europe’s green tax policy*, „Bulgarian Journal of Agricultural Science” nr 20(1).
- Böcker T., Finger R. (2016), *European Pesticide Tax Schemes in Comparison: An Analysis of Experiences and Developments*, „Sustainability” nr 8(4), 378.
- Cieślukowski M. (2019), *Ekologizacja polskiego systemu podatkowego*, w: J. Szolno-Koguc (red.), *Ewolucja roli podatków i systemów podatkowych we współczesnych gospodarkach*, Lublin.
- Gensch L., Jantke K., Rasche L., Schneider U.A. (2024), *Pesticide risk assessment in European agriculture: Distribution patterns, ban-substitution effects and regulatory implications*, „Environmental Pollution” t. 348, 123836.
- Nielsen H.Ø., Hedegaard Konrad M.T., Pedersen A.B., Gyldenkarne S. (2023), *Ex-post evaluation of the Danish pesticide tax: A novel and effective tax design*, „Land Use Policy” nr 126, 106549.
- Toyoda T. (2011), *Environmental taxes and Agriculture in the European Union and the Netherlands*, „Journal of Environmental Science and Engineering” nr 5.

²⁸ M. Blagoeva, V. Gregorieva, *Pesticide tax...*, s. 4.

ROMAN BUDZINOWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska

e-mail: roman.budzinowski@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0003-4218-3143

Badania prawnoporównawcze w prawie rolnym

Comparative legal studies in agricultural law

Le ricerche comparatistiche nel diritto agrario

The purpose of writing this article was to formulate a general reflection on comparative legal studies in agricultural law. The considerations carried out confirm the peculiarity of comparative research in this field of law, as well as the evolution of its subject matter. At the dawn of agricultural law, comparative legal studies referred to the entire branch of agricultural law, although their character was rather that of ‘approximating’ its shape and development in particular legal orders. In the course of time, the comparison became focused on legal institutions, and nowadays on agricultural law as a branch of law. The search for answers addressing contemporary challenges facing agriculture and agricultural law has further expanded the subject of comparison, although today it is viewed from the perspective of a research problem, often of a global nature, rather than from the perspective of individual legal systems and institutions contained in them. The considerations presented here also justify the claim that Polish agricultural lawyers may be proud of their successes in conducting comparative legal research in agricultural law, and that the subject and results of such their research are comparable to the achievements of the Western European science. At their core are considerations of Aleksander Lichorowicz who almost 40 years ago substantiated the need for this kind of research in agricultural law.

Keywords: agricultural law, comparative legal studies, legal language challenges, evolution of the object of study

L’obiettivo dello studio è quello di formulare una riflessione generale circa le ricerche condotte nell’ambito del diritto agrario comparato. Le considerazioni svolte confermano la specificità delle ricerche comparatistiche condotte in questo campo del diritto e l’evoluzione della sua materia. Agli arbori del diritto agrario le suddette ricerche facevano riferimento all’intero ramo del diritto agrario, anche se il loro carattere era piuttosto quello di “approssimarne” la forma e lo sviluppo nei singoli ordinamenti giuridici. Nel corso del tempo,

l'oggetto del confronto si è spostato sullo studio degli istituti giuridici, e al giorno d'oggi comprende anche lo studio del diritto agrario come branca del diritto. Successivamente, la ricerca delle risposte alle sfide contemporanee dell'agricoltura e del diritto agrario ha comportato un ulteriore ampliamento dell'oggetto del confronto, incentrato ora sul problema di ricerca, spesso di carattere globale, e non dal punto di vista dei singoli ordinamenti giuridici e degli istituti in essi contenuti. Le considerazioni svolte consentono anche di affermare che i giuristi polacchi possono vantarsi di successi nel condurre ricerche comparatistiche in diritto agrario, e gli argomenti da loro affrontati e i risultati ottenuti sono paragonabili ai meriti della ricerca svolta in Europa occidentale. Le loro ricerche si basano sulle considerazioni di Aleksander Lichorowicz, che quasi 40 anni fa dimostrò la necessità di condurre questo tipo di ricerche nel diritto agrario.

Parole chiave: diritto agrario, ricerche comparatistiche in diritto agrario, sfide linguistiche, evoluzione dell'oggetto della ricerca

Jedną z cech wyróżniających dorobek naukowy Profesora Aleksandra Lichorowicza są liczne publikacje o charakterze prawnoporównawczym, w tym kilka monografii. Świadczą one nie tylko o językowych kompetencjach Autora, lecz także o ogromnej, żmudnej pracy badawczej, wymagającej dłuższego pobytu w zagranicznych ośrodkach naukowych. To Profesor przed niemalże czterdziestu laty, jako pierwszy z polskich prawników agrarystów, uzasadnił potrzebę prowadzenia w prawie rolnym badań prawnoporównawczych. Te rozważania stanowiły i nadal stanowią nie tylko inspirację, ale także istotną wskazówkę metodologiczną dla kolejnych badaczy. Warto do nich nawiązać, mając na uwadze funkcjonowanie rolnictwa w jakże odmiennych realiach społeczno-gospodarczych i prawnych. Wyrażając szacunek i uznanie należne Jubilatowi, niniejsze rozważania poświęcam właśnie badaniom prawnoporównawczym, ujmowanym zarówno w perspektywie historycznej, jak i odnoszonym do współczesnego prawa rolnego.

* * *

1. Badania prawnoporównawcze należą do kanonu prowadzenia studiów we współczesnej nauce prawa. Jednak stopień wykorzystania metody komparatystycznej w szczegółowych naukach prawnych jest różny, zdeterminowany właściwościami podjętego problemu, jego powiązaniem z obcymi regulacjami prawnymi, oceną rodzimego prawa i poszukiwaniem inspiracji do jego doskonalenia czy intensyfikacją obrotu międzynarodowego. Przed-

stawiciele różnych gałęzi prawa sformułowali też wiele ogólnych refleksji dotyczących m.in. sposobu posługiwania się tą metodą, jej przydatności, celów i funkcji¹.

Rozważaniom prawnorolnym nie jest oczywiście obce odwoływanie się do zagranicznych regulacji prawnych i związanej z nimi doktryny. Co więcej, prace, które pomijałyby metodę komparatystyczną (ze względu na przedmiot badań) są raczej wyjątkowe. Można powiedzieć, że dominują opracowania oparte na bogatym materiale prawnoporównawczym, a we wstępach do prac monograficznych zamieszczone są wzmianki dotyczące uzasadnienia i sposobu wykorzystania tej metody. Brakuje wszakże w polskiej literaturze prawnorolnej ogólnej refleksji o badaniach prawnoporównawczych, uwzględniających kontekst historyczny i odnoszonych do współczesnego prawa rolnego. Stanowi to niewątpliwie lukę, szczególnie widoczną na tle dorobku agrarystów zagranicznych. Wystarczy tu przywołać choćby artykuły Antonia Jannarellego o komparatystyce i prawie rolnym² oraz José Martíneza o językowych wyzwaniach badań prawnoporównawczych dotyczących tego prawa³.

Celem tego opracowania jest zatem sformułowanie ogólnej refleksji na temat badań prawnoporównawczych w prawie rolnym, a przy okazji o stanie takich badań w nauce polskiej na tle osiągnięć doktryny zachodnioeuropejskiej. Refleksja ta nie obejmuje uzasadnienia konieczności ich prowadzenia, skoro dziś uznaje się je powszechnie za niezbędne do studiów nad tym prawem w warunkach zglobalizowanej gospodarki⁴. Chodzi raczej o określenie swoistości badań komparatystycznych w prawie rolnym ze względu na przedmiot, funkcję (cele) oraz ich rolę zarówno w okresie kształtowania się prawa rolnego, jak i we współczesnej nauce tego prawa.

Punktem wyjścia rozważań jest ogólne określenie swoistości badań prawnoporównawczych w prawie rolnym. Wymaga to najpierw krótkiego

¹ A. Wróbel, *Badania prawnoporównawcze w prawie karnym na przykładzie systemów prawa karnego Polski, Ukrainy oraz Rosji – od teorii po praktykę*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ. Nauki Społeczne” 2016, nr 4, s. 263 i n.; K. Nowacki, *Badania prawnoporównawcze w ochronie środowiska*, w: J. Boć, A. Chajbrowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 123 i n.; I. Szymczak, *Metoda nauki o porównywaniu systemów prawnych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 3, s. 37 i n.

² A. Jannarelli, *Comparazione e diritto agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” 2019, nr 3, s. 443 i n. oraz w: idem, *Comparazione e diritto agrario. Saggi*, Bari 2021, s. 11 i n.

³ J. Martínez, *Sprachliche Herausforderungen an die Rechtsvergleichung im Agrarrecht*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2, s. 331 i n.

⁴ Ibidem, s. 331.

scharakteryzowania – na potrzeby rozwinięcia argumentacji – samej metody prawnoporównawczej, a następnie odniesienia się do regulacji prawa rolnego. Wyrzedzając nieco tok wywodu, należy zauważyć, że to agraryści mają wiele do powiedzenia na temat badań prawnoporównawczych, jego cech szczególnych ze względu właściwości prawa rolnego jako przedmiotu badań. Uzasadnienia dostarczy ukazanie roli takich badań w kształtowaniu się prawa rolnego, zwłaszcza w procesie wyodrębniania się tej gałęzi prawa, a następnie ich charakterystyka we współczesnym prawie rolnym.

Z oczywistych względów niniejsze rozważania dotyczą również doświadczeń agrarystów zagranicznych, uwzględniają ich dorobek w zakresie prowadzenia takich badań. Jednak dokumentacja bibliograficzna – z uwagi na rozległość problematyki – nie jest wyczerpująca; została ograniczona do niezbędnych przykładów. Należy również zaznaczyć, że brzmienie tematu uzasadnia pominięcie zagadnień komparatystyki dotyczącej systemów prawnych. Przedmiotem zainteresowania nie jest też prawo porównawcze czy porównawcze prawo rolne, choć wiele formułowanych w jego ramach spostrzeżeń jest interesujących w kontekście niniejszych rozważań⁵.

2. Prezentując ogólne uwagi o metodzie komparatystycznej⁶, wypada wyjść od słowa, które najlepiej oddaje jej sens, a więc od „porównywania”. Kojarzy się ono z czynnością, która polega na pokazywaniu różnych relacji między przedmiotami – podobieństw, różnic czy tożsamości⁷. Gdyby odnieść ją do badań prawnoporównawczych, wyraża się ona w prezentowaniu relacji między różnymi systemami prawnymi, ale dotyczącymi ściśle określonego przedmiotu porównywania (np. instytucji prawnych, zespołów takich instytucji, tendencji rozwojowych, gałęzi prawa, koncepcji doktrynalnych). Mogą to być systemy prawne inne niż polski, ale z reguły badania takie odnoszą się do prawa polskiego zestawionego z jednym czy wieloma obcymi systemami prawnymi.

Aby je prowadzić, badacz powinien doskonale znać zarówno prawo polskie w zakresie objętym przedmiotem porównania, jak i prawo obce. Nie chodzi tu tylko o znajomość przepisów, ale także normatywnego „otoczenia”, ich interpretacji, związanych z nimi koncepcji doktrynalnych oraz uwarunkowań społeczno-gospodarczych, historycznych i kulturowych. Wymaga

⁵ A. Carrozza, *Droit agraire comparé: premises historiques et metodologiques*, w: idem, *Scritti di diritto agrario*, Milano 2001, s. 691 i n.

⁶ Na temat charakterystyki badań prawnoporównawczych zob. zwłaszcza: R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008 i powołaną tam literaturę.

⁷ *Ibidem*, s. 31–32.

ona pogłębionych badań, a zwłaszcza studiów nad prawem obcym (w zakresie wyznaczonym przez przedmiot porównywania), oraz zakłada dobre operowanie językiem obcym. Dzięki temu możliwe jest prowadzenie badań porównawczych, o ile ich przedmiot został ustalony w sposób sensowny. Wynikiem takich badań będzie natomiast ukazanie zbieżności bądź rozbieżności badanych regulacji, jednak nie w celu pokazania prawa „lepszego” czy „gorszego”, ale pełniejszej oceny rodzimych regulacji prawnych i sformułowania – na bazie obcych doświadczeń – postulatów co do ich ulepszenia.

Przytoczenie tytułów zagranicznych opracowań naukowych nie spełnia wymogów badań prawnoporównawczych, a poprzestanie na opracowaniach książkowych nie pozwala poznać „prawa w działaniu”⁸. Stwierdzenie to należy również odnieść do prezentacji obcych regulacji prawnych. Niemniej samo przybliżenie czytelnikowi takich regulacji, ale osadzonych w realiach społeczno-gospodarczych i prawnych wraz z towarzyszącą im doktryną, może mieć dużą wartość poznawczą. Co więcej, w literaturze nie tylko polskiej, ale także zagranicznej można wskazać liczne przykłady prac, które były opracowaniami dotyczącymi przede wszystkim prawa obcego, a które stały się inspiracją do prowadzenia dalszych badań⁹.

Inna rzecz, że owo „przybliżanie” obcych regulacji prawnych, pokazywanie ich cech, interpretacji, uwarunkowań czy koncepcji doktrynalnych z nimi powiązanych, często stanowi dopiero pierwszy etap badań prawnoporównawczych¹⁰. Kolejnym jest zestawienie prawa obcego z prawem krajowym, co zakłada – w warunkach precyzyjnego i sensownego określenia przedmiotu porównania – bardzo dobrą znajomość pierwszego i drugiego. By nie doprowadzić do dominacji jednego z nich (zwłaszcza referowania obcych regulacji i literatury), rozważania powinny być skoncentrowane wokół rozwiązywania szczegółowych, wyodrębnionych przez badacza, problemów. Wreszcie trzeci etap obejmuje wyniki takich badań. Z reguły chodzi o wnioski, adresowane do ustawodawcy, mające prowadzić do doskonalenia prawa krajowego, tak by realizowało ono zakładane cele społeczne.

⁸ Jest to uwaga A. Carozzy, *Droit agraire comparé...*, s. 699 i n.

⁹ A. Germanò, *L'impresa agricola nel diritto spagnolo*, Milano 1993; A. Lichorowicz, *Nowy etap legislacyjny w przybliżaniu francuskiej „exploitation agricole” do modelu prawnego przedsiębiorstwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2007, t. VI, s. 9 i n.; R. Budzinowski, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2002, t. III, s. 91 i n.; A. Jannarelli, *Il fondo agricolo nella recente loi d'orientation francese. Luci ed ombre nella modernizzazione dello strumentario giuridico per l'impresa agricola*, „*Rivista di Diritto Agrario*” 2007, nr 2, s. 193 i n.

¹⁰ Szerzej o etapach procesu porównywania: R. Tokarczyk, *Komparatystyka...*, s. 71 i n.

To ostatnie zagadnienie łączy się z funkcjami komparatystyki prawniczej służącymi do osiągnięcia zamierzonych celów¹¹. W pierwszej kolejności należy tu wymienić funkcję poznawczą, choć z reguły powiązaną z innymi funkcjami. Celem tak ukierunkowanych badań jest gromadzenie i upowszechnianie wiedzy, mogącej stanowić podstawę (dla ich autora lub innych badaczy) do formułowania ocen dotyczących rodzimego prawa i postulatów jego doskonalenia czy też służących rozwojowi nauki danego prawa. Te ostatnie działania stanowią już wyraz realizacji funkcji praktycznej (służą doskonaleniu prawa, jego interpretacji), a także naukowej. Wzbogacają bowiem wiedzę, umożliwiają weryfikację dotychczasowych czy formułowanie nowych koncepcji, istotnych dla jej rozwoju. Przy okazji warto dodać, że wiedza ta może być również wykorzystana w procesie dydaktycznym.

Natomiast metody badań prawnoporównawczych są charakterystyczne dla pracy prawnika. Komparatysta może posługiwać się różnymi metodami, przy czym ich wybór zdeterminowany jest przez cel, przedmiot oraz przyjęte założenia badawcze. Przede wszystkim korzysta on z metody dogmatycznej, aczkolwiek nie może ona sprowadzać się tylko do analizy logiczno-językowej. Konieczne jest wspomniane wcześniej osadzenie analizowanych regulacji prawnych w ich „normatywnym otoczeniu” oraz wzięcie pod uwagę różnych uwarunkowań, które wpłynęły na ich kształt, a które pomocne są w ich interpretacji. Przydatne byłoby także uwzględnienie funkcjonalnego punktu widzenia, pokazanie prawa „w działaniu”. Badacz może też wykorzystać ekonomiczną analizę prawa, jak również metodę statystyczną. Pełniejsze badanie przedmiotu porównywania uzasadnia posługiwanie się także metodą historyczną.

Trudno byłoby z góry założyć, że badania prawnoporównawcze w prawie rolnym różnią się od badań prowadzonych w innych gałęziach prawa. Można się jednak pokusić o określenie ich swoistości właśnie w odniesieniu do tego prawa, zwłaszcza że na tę cechę została już w literaturze zwrócona uwaga¹². Dlatego, rozwijając ten tok narracji, wypada poczynić dwa spostrzeżenia wskazujące na właściwości prawa rolnego, które już na wstępie przesądzają o pewnych osobliwościach, cechach wyróżniających stosowanie metody prawnoporównawczej do badania tej gałęzi prawa, a jednocześnie stanowią szczególne wyzwanie dla badacza w każdym państwie. Nawiązują one do sformułowanych przez Antonia Carrozzę czynników rozwoju („specyfika-

¹¹ O funkcjach i celach komparatystyki prawniczej: *ibidem*, s. 197 i n.

¹² Według A. Jannarellego (*Comparazione e diritto agrario...*, s. 443) w ramach badania roli studiów prawnoporównawczych przypadek prawa rolnego jest „osobliwy i ekscentryczny” na tle innych dyscyplin prawnych.

cji”) prawa rolnego, tj. czynnika technicznego (*fatto tecnico*) i czynnika politycznego (*fatto politico*)¹³.

Pierwsze spostrzeżenie dotyczy związku między charakterystyką rolnictwa jako przedmiotu prawa rolnego (w ujęciu bardzo ogólnym) a regulacją prawną. Już Antonio Carrozza, pisząc o „dalekich źródłach” tej gałęzi prawa, zwrócił uwagę na cechy tego działu gospodarki, które znajdują odzwierciedlenie w sferze normatywnej¹⁴. Należy tu wymienić zwłaszcza naturę dóbr zaangażowanych w procesie wytwarzania, wśród których występuje ziemia jako czynny środek produkcji, biologiczny charakter procesu wytwórczego, polegającego na wykorzystaniu siły organizmów żywych, roślinnych i zwierzęcych, czy gospodarstwo rolne jako formę organizacji tego procesu.

Cechy te są uwzględniane przez ustawodawcę w każdym państwie, sprzyjają upodabnianiu się regulacji prawnych, co ułatwia prowadzenie badań komparatystycznych. Znajduje to wyraz w ukształtowaniu się instytucji prawnych o tożsamym, czy tylko podobnym charakterze, służących realizacji takich samych celów, zwłaszcza że wspólną cechą prowadzonej działalności wytwórczej jest przede wszystkim zaspokajanie potrzeb żywnościowych.

Jednakże powiązanie rolnictwa z określonym terytorium (regionem, państwem, grupą państw) oznacza też uwzględnianie przez ustawodawcę zróżnicowanych warunków przyrodniczych, klimatycznych, społeczno-gospodarczych i kulturowych czy miejsca rolnictwa w gospodarce. Wpływają one z kolei na zróżnicowanie regulacji prawnej dotyczącej realizacji tych samych czy takich samych celów¹⁵. Do tego dochodzą właściwe dla danego państwa osobliwości języka prawnego i prawniczego¹⁶. To zaś nie ułatwia prowadzenia badań prawnoporównawczych. Wreszcie rolnictwo, mimo związku z danym terytorium, poprzez rynek (rynek bez granic) zyskuje także wymiar globalny. Dlatego badacz winien uwzględniać zarówno wymiar lokalny, jak i globalny badanych regulacji prawnych, skoro lokalność i globalizacja są, a przynajmniej powinny być, zjawiskami komplementarnymi¹⁷.

¹³ A. Carrozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, t. I, Milano 1975, s. 95 i n.

¹⁴ A. Carrozza, *Les sources „lointaines” du droit rural et leur action sur la scène mondiale*, w: idem, *Scritti...*, s. 691 i n.

¹⁵ Por. uwagi K. Kreuzera, *Rapporto sullo stato del diritto agrario in Europa*, „Rivista di Diritto Agrario” 1983, nr 1, s. 191 i n.

¹⁶ Jednym z największych wyzwań prawa porównawczego, jak pisze J. Martínez, jest język, stanowiący narzędzie prawnika. Zob. J. Martínez, *Sprachliche Herausforderungen...*, s. 346.

¹⁷ Tak Á. Sánchez Hernandez, *Desafios actuales del Derecho Agrario: entre las experiencias locales y las estrategias globales*, w: R. Budzinowski (red.), *Contemporary challenges of*

Drugie spostrzeżenie dotyczy właściwości samej regulacji prawnej zaliczanej do prawa rolnego. Jak wiadomo, prawo to wyodrębniło się znacznie później niż tradycyjne gałęzie prawa, gdy widoczne stały się różnice – także w sferze normatywnej – między rolnictwem a przemysłem, handlem i usługami. Obejmuje ono regulacje prawne z zakresu prawa prywatnego i publicznego, wyjątkowo też karne, co wymusza – badając instytucje prawnorolne – sięganie do macierzystych gałęzi prawa. Badacz musi uwzględnić zarówno prawo rolne krajowe, unijne prawo rolne, jak i międzynarodowe prawo rolnictwa oraz istniejące między nimi powiązania. Ta złożoność współczesnej regulacji tego działu gospodarki, jej globalizacji w wielu sferach¹⁸, nie ułatwia wprawdzie badań komparatystycznych, ale stanowi dodatkowy impuls do ich prowadzenia.

3. Prezentowane rozważania stanowią podstawę do ukazania swoistości badań prawno porównawczych w prawie rolnym na tle rozwoju tej gałęzi prawa. O ile w tradycyjnych szczegółowych naukach prawnych (jak prawo cywilne, karne i administracyjne) komparatystyka jako metoda badań pojawiła się dopiero na pewnym etapie ich rozwoju, to w odniesieniu do badanej gałęzi towarzyszyła jej już od samej genezy, gdy badacze musieli uzasadnić jej narodziny, wyodrębnienie i autonomię¹⁹. Pionierzy, którzy badali prawo rolne, przywiązywali wielką wagę do metody prawno porównawczej, chociaż – jak napisał Carrozza – „brakowało im doskonałego opanowania tej metody”²⁰.

To ukierunkowanie komparatystyczne wyróżnia badanie prawa rolnego, które od początku nie było ograniczone, jak większość innych gałęzi prawa, do studiów nad prawem krajowym. Impulsu, jak we Włoszech, dostarczyły rozważania o autonomii, które zawierały koncepcję prawa rolnego jako prawa właściwego (swoistego) dla rolnictwa, w jakiejś mierze odwołującego się do prawa naturalnego. Zakładało to istnienie wspólnych elementów w regulacji rolnictwa w poszczególnych państwach i stanowiło zachętę do prowadzenia badań prawno porównawczych. Propagatorem takich badań był

Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and Locality, Poznań 2018, s. 27. Na potrzebę równoczesnego patrzenia na zjawiska lokalności i globalizacji zwraca uwagę A. Jannarelli, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, „Rivista di Diritto Agrario” 2018, nr 4, s. 543.

¹⁸ O prawnym wymiarze globalizacji: L. Costato, *Globalizzazione: perchè, quando, come*, „Rivista di Diritto Agrario” 2001, nr 3, s. 331 i n.

¹⁹ A. Jannarelli, *Comparazione e diritto agrario...*, s. 443.

²⁰ Tak A. Carrozza, *Les sources „lointaines”...*, s. 903.

prof. Giangastone Bolla, organizator kongresów międzynarodowych, założyciel czasopisma „Rivista di Diritto Agrario” oraz – już po II wojnie światowej – Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato we Florencji.

Jeszcze w okresie międzywojnia włoscy agraryści, choć w ograniczonym stopniu, zajmowali się badaniem doświadczeń innych państw w zakresie prawnej regulacji rolnictwa, o czym świadczą także publikacje we wspomnianym czasopiśmie. Impulsu do rozwoju badań komparatystycznych dostarczył I Międzynarodowy Kongres Prawa Rolnego zorganizowany przez Bolle w 1954 r. Wzięli w nim udział uczeni z 36 krajów. Opublikowane materiały z tego kongresu²¹ dają wyobrażenie o stanie ówczesnego prawa rolnego w różnych państwach i na wielu kontynentach, jak również o wysiłkach, by stworzyć takie prawo rolne, które od początku byłoby „wspólne”²².

Bez wątplenia ten kongres oraz kolejne spotkania o charakterze międzynarodowym przyczyniły się do upowszechnienia badań komparatystycznych. We Włoszech znalazły one sformalizowany wyraz w powołaniu w 1957 r. we Florencji wspomnianego Instytutu, który już w nazwie zawierał odniesienie do prawa międzynarodowego i porównawczego. Jego statut jako jeden z celów wskazywał promowanie i prowadzenie badań porównawczych w prawie rolnym. W okresie prawie stu lat funkcjonowania Instytut doskonale ten cel realizował, organizując międzynarodowe spotkania naukowe (o zasięgu światowym, ale także bilateralne), wydając m.in. serię prac pokonferencyjnych czy udostępniając swoją bibliotekę badaczom z różnych państw (także polskim agrarystom)²³.

Nic więc dziwnego, że doktryna włoska wpływała na rozwój nauki prawa rolnego w wielu państwach europejskich, a także państwach Ameryki Łacińskiej i Południowej. To jej osiągnięcia, zwłaszcza dotyczące teoretycznych podstaw prawa rolnego (w tym koncepcja *agrarietà* czy przedsiębiorstwa rolnego), stały się punktem odniesienia dla licznych badaczy²⁴. Jest to widoczne

²¹ Są to dwutomowe *Atti del Primo Convegno Internazionale di Diritto Agrario* (Milano 1954) o objętości niemalże 2000 stron.

²² Por. A. Carrozza, *Droit agraire comparé...*, s. 692.

²³ Działalność Instytutu szeroko przedstawił A. Germanò, *L'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato: la storia*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1, s. 185 i n. oraz w wydaniu książkowym: *L'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato. La storia*, Napoli 2017. Zob. moją notę recenzyjną tej pracy: „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1, s. 209 i n.

²⁴ O wpływie doktryny włoskiej na rozwój koncepcji przedsiębiorstwa rolnego w Hiszpanii: A. Ballarin Marcial, *Derecho agrario*, Madrid 1978, s. 463; a o wpływie na naukę niemiecką: W. Winkler, *La conception de l'agrarietà, ses rapports avec la theorie generale du droit et son influence sur l'elaboration d'une theorie du droit agraire dans la Republique*

także we współczesnej literaturze²⁵ Zapewne rację miał Carrozza, mówiąc, że „prawo rolne jako nauka na świecie posługuje się językiem włoskim”²⁶. Stwierdzenie to było oczywiste, gdyż to właśnie włoscy agraryści mieli duże doświadczenie w kontaktach naukowych z badaczami z innych państw, sami także uprawiali komparatystykę, przybliżając rodzimej doktrynie regulacje prawne i dorobek nauki zagranicznej²⁷, jak również upowszechniali własne osiągnięcia w innych państwach²⁸. Dużą rolę odgrywało (i nadal odgrywa) wspomniane czasopismo „Rivista di Diritto Agrario”²⁹

Może nieco zaskakiwać opinia z połowy lat 80., że w większości krajów europejskich, poza Włochami, badania prawnoporównawcze w prawie rolnym miały ograniczone znaczenie. Jej autor, Karl Kreuzer, w raporcie o stanie prawa rolnego tłumaczył to związkiem tego prawa z warunkami lokalnymi, ze specjalnymi pojęciami opracowanymi na użytek prawa krajowego, uwzględniającymi uwarunkowania geograficzne, gospodarcze i lokalne, ale bez szczególnego odniesienia do obcych regulacji prawnych³⁰.

Wielki wpływ na rozwój badań prawnoporównawczych wywarła „europeizacja” prawa rolnego, będąca wynikiem działalności Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i realizacji Wspólnej Polityki Rolnej³¹. Znalazła ona wyraz w podejmowanej problematyce badawczej, w licznych publikacjach czy

Federale d'Allemagne, w: A. Massart (red.), *Impresa zootecnica e agrarieta*, Milano 1983; idem, *Récents développements de la doctrine du droit agraire dans la République fédérale d'Allemagne*, „Rivista di Diritto Agrario” 1986, nr 1, s. 343 i n.

²⁵ N.L. Malanos, *La evolution del derecho agrario a 50 años de la „teoria della agrarieta”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 1, s. 145 i n.

²⁶ Wypowiedź A. Carrozzy przytoczona przez A. Massarta w pracy *Sintesis de derecho agrario. Conferencias para Latinoamérica*, Pisa 2001, s. 185.

²⁷ Tytułem przykładu: A. Germanò, E. Rook Basile, *Lineamenti di diritto agrario francese*, Milano 1988; A. Germanò, *L'impresa agricola...*

²⁸ Obok powołanej pracy A. Massarta zob. A. Massart, A. Sánchez Hernández (red.), *Manual de instituciones de derecho agroambiental euro-latinoamericano*, Pisa 2001.

²⁹ W niektórych zeszytach problematyka prawnoporównawcza była bardzo rozbudowana. Dotyczyła np. pojęcia gospodarstwa rolnego w różnych porządkach prawnych („Rivista di Diritto Agrario” 1954, nr 3), konstytucyjnych aspektów prawa rolnego („Rivista di Diritto Agrario” 1985, nr 1) czy instalacji młodych rolników („Rivista di Diritto Agrario” 1986, nr 4).

³⁰ K. Kreuzer, *Rapporto...*, s. 191 i n.

³¹ Tak E. Casadei, *L'insegnamento del diritto agrario nell'Università*, „Rivista di Diritto Agrario” 1986, nr 1, s. 100. Zob. np. F. Gencarelli, *Contenuto ed evoluzione del diritto agrario comunitario*, w: *Atti delle prime giornate camerti di diritto agrario comunitario*, Camerino 1987; G. Angiulli (red.), *40 anni di diritto agrario comunitario. Nel quarantesimo anniversario del Trattato di Roma*, Milano 1999; A. Germanò, E. Rook Basile, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino 2002.

konferencjach naukowych (w tym w cyklu *giornate camerti di diritto agrario comunitario*)³². Natomiast utworzenie w 1995 r. Światowej Organizacji Handlu (WTO) wzmocniło potrzebę porównywania regulacji prawnych stosowanych w różnych państwach, w skali globalnej i dokonywania ich oceny w kontekście nowych wymogów handlu i ograniczenia protekcjonizmu³³.

Jeśli chodzi o badania prawnoporównawcze w polskim prawie rolnym, to należy odnotować, że nie mają one tak długiej tradycji; nie są też bezpośrednio związane z procesem wyodrębniania się tej gałęzi prawa. Z jednej strony wynika to z nieco późniejszego kształtowania się specjalnej regulacji rolnictwa, a także z przesuniętej na kolejne lata dyskusji o miejscu tego prawa w systemie prawnym. Z drugiej strony jest konsekwencją odrębności ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego Polski po II wojnie światowej, która ograniczała przydatność takich badań. Nie było potrzeby odwoływać się do ustawodawstwa rolnego dawnego Związku Sowieckiego, ale te same względy, jak również utrudniony dostęp do literatury, uzasadniały pomijanie badań prawnoporównawczych w odniesieniu do systemów prawnych państw zachodnioeuropejskich. Swoisty wyjątek stanowi tu artykuł Aleksandra Lichorowicza na temat polityki rolnej w Wielkiej Brytanii w XIX i XX wieku, opublikowany w połowie lat 60.³⁴

Bariera w relacjach naukowych z tymi ostatnimi państwami została dość szybko przełamana. Zachowanie gospodarstw rodzinnych w naszym ustroju rolnym stanowiło bodziec do porównań z regulacją zachodnioeuropejską, zwłaszcza że właśnie stamtąd docierały zachęty do prowadzenia takich badań i otwartość na ogłaszanie ich wyników. Nie dziwi więc, że polscy agraryści publikowali artykuły na temat swoistości rodzimego prawa rolnego w różnych opracowaniach wydawanych zarówno w Polsce (w językach obcych), jak i za granicą³⁵, a także w czasopismach zagranicznych, m.in. w „Rivista

³² Materiały z tych konferencji ukazywały się w postaci odrębnych *Atti*. Zob. np. *Atti delle terze giornate camerti di diritto agrario*, Camerino 1990.

³³ Szerzej: A. Jannarelli, *Comparazione e diritto agrario...*, s. 454; idem, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari 2001. O narastaniu od połowy XX wieku regulacji międzynarodowych dotyczących rolnictwa: S. Marchiso, *Terra e agricoltura nel diritto internazionale dello sviluppo sostenibile*, w: *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano 2000, s. 352.

³⁴ A. Lichorowicz, *Polityka rolna Wielkiej Brytanii w XIX i XX w.*, „Więć Współczesna” 1964, nr 9.

³⁵ Warto wspomnieć o artykule A. Stelmachowskiego, *Les refléts juridiques de la planification en l'agriculture en Pologne*, w: *Atti della seconda assemblea*, Firenze, 30 set. – 4 ott. 1963. *La pianificazione e i suoi limiti in agricoltura, istituti giuridici e strumenti creditizi*, t. III, Firenze 1964.

di Diritto Agrario”³⁶. Biblioteki w Polsce wzbogacały się o zagraniczne publikacje prawnorolne³⁷, a w rozważaniach teoretycznych można dopatrzeć się pewnych śladów doktryny zachodniej³⁸. Krajowi agraryści przybliżali też polskiemu czytelnikowi instytucje prawa rolnego państw zachodnioeuropejskich³⁹.

W gruncie rzeczy jednak polska agrarystyka skupiała się na badaniu prawa krajowego. Dopiero w połowie lat 80. ukazały się pierwsze prace prawno porównawcze. Wypada tu wymienić monografie Błażeja Wierzbowskiego o ubezpieczeniu społecznym w rolnictwie⁴⁰ oraz Aleksandra Lichorowicza o dzierżawie gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich⁴¹. Ta ostatnia praca jest nie tylko, zgodnie z zapisem na stronie tytułowej, studium prawno porównawczym, ale zawiera także szerokie uzasadnienie konieczności prowadzenia badań prawno porównawczych w prawie rolnym oraz – oparte na ówczesnej, zwłaszcza europejskiej literaturze – wskazania co do sposobu prowadzenia takich badań w odniesieniu przede wszystkim do instytucji prawnych. Nic więc dziwnego, że na to uzasadnienie oraz szczegółowe wskazania powoływało się wielu autorów w późniejszych publikacjach⁴².

³⁶ Zob. np. A. Stelmachowski, *Le remember rural en Pologne*, „Rivista di Diritto Agrario” 1967, nr 4, s. 330 i n.; idem, *Évolution de la notion de droit agraire dans la doctrine polonaise et d’autres pays socialistes*, „Rivista di Diritto Agrario” 1972, nr 1; J.S. Piątoski, *La succession et le partage d’une exploitation agricole dans le droit polonais*, „Rivista di Diritto Agrario” 1974, nr 3, s. 594 i n.; J. Paliwoda, *Il problema della posizione del diritto agrario nel sistema giuridico polacco*, „Rivista di Diritto Agrario” 1979, nr 4, s. 608 i n.

³⁷ Zasluga prof. Wiktora Pawlaka, pierwszego kierownika Katedry Prawa Rolnego w Poznaniu, było sprowadzenie do Biblioteki Wydziału Prawa i Administracji UAM czasopisma „Rivista di Diritto Agrario”, a także wielu monografii włoskich.

³⁸ Na przykład w wywodach A. Stelmachowskiego co do czynników wpływających na swoistość regulacji prawa rolnego, a także co do płaszczyzn jego wyodrębnienia. Zob. R. Budzinowski, *Profesor Andrzej Stelmachowski jako agrarysta*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 99.

³⁹ Na przykład A. Lichorowicz, *Instytucja scalania gruntów w Polsce w rozwoju*, Kraków 1967; A. Zieliński, *Komasacja gruntów w Szwajcarii*, „Przegląd Geodezyjny” 1971, nr 1.

⁴⁰ B. Wierzbowski, *Prawo ubezpieczeń społecznych w przebudowie ustroju rolnego*, Toruń 1985.

⁴¹ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1986.

⁴² R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 37; A. Kapała, *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe – studium prawno porównawcze*, Lublin 2023, s. 28

W kolejnych latach polscy agraryści mieli już większą możliwość współpracy zagranicznej, korzystania z pobytów badawczych oraz udziału w międzynarodowych konferencjach naukowych. Ukazało się nawet wiele artykułów o polskim prawie w periodykach zagranicznych⁴³. Z kolei w krajowych czasopismach były publikowane opracowania autorów zagranicznych, z reguły tłumaczone na język polski⁴⁴. O dążeniu do poznawania obcych regulacji prawnych świadczyły międzynarodowe konferencje naukowe organizowane w różnych państwach z udziałem polskich agrarystów (np. *giornate italo-polacche*⁴⁵), jak również w Polsce z udziałem agrarystów zagranicznych⁴⁶. Rezultatem m.in. pobytów badawczych w wiodących ośrodkach europejskich były opracowania o charakterze prawnoporównawczym, podejmujące istotne dla polskiego prawa rolnego problemy badawcze⁴⁷.

Impulsu do szerszego prowadzenia takich badań dostarczył proces dostosowywania polskiego prawa rolnego do standardów europejskich w okresie przedakcesyjnym⁴⁸, a później – już w XXI wieku – potrzeba wdrażania prawa unijnego do krajowego porządku prawnego. Ich rozwój i tematykę można prześledzić, analizując przedmiot badań prawnoporównawczych we współczesnej nauce prawa rolnego.

4. Tytuły opracowań naukowych z zakresu prawa rolnego nie zawsze wskazują na to, że zawierają one badania prawnoporównawcze. Autorzy

⁴³ W tym zakresie wyróżniała się aktywność A. Lichorowicza i P. Czechowskiego.

⁴⁴ Na przykład w „Prawie Rolnym” czy w „Acta Iuridica Agraria”, których redaktorem był M. Błażejczyk. Szerzej: R. Budzinowski, *Czasopisma prawnorolne w Polsce. Uwagi na tle periodyków zachodnioeuropejskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, nr 2, s. 199 i n.

⁴⁵ A. Germanò (red.), *Proprietà e gestione produttiva della terra. 2° Tavola rotonda italo-polacca (San Miniato, 28–30 novembre 1983)*, Milano 1988.

⁴⁶ Przykładowo seminarium międzynarodowe CEDR zorganizowane w 1992 r. w Warszawie przez A. Stelmachowskiego i w Krakowie przez A. Lichorowicza.

⁴⁷ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych...*; idem, *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1992; idem, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000; R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego...*

⁴⁸ Przykładem może być książka A. Lichorowicza, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996. Zob. też P. Czechowski, *Proces dostosowywania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001; E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej na przykładzie kwot mlecznych*, Warszawa 2000; A. Jurcewicz, *Prawo rolne w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. I, s. 99 i n.

rzadko określają swoje prace jako „studia prawno porównawcze”⁴⁹ czy w sposób opisowy zaznaczają taki charakter publikacji⁵⁰. Z reguły dopiero z treści opracowania można wnosić, że jest ono (i w jakim zakresie) studium prawno porównawczym. Natomiast tytuł zakreśla przedmiot takich badań, który może być bardzo zróżnicowany – dotyczyć, dla przykładu, jednej instytucji prawnej czy zespołu instytucji wyróżnionych ze względu na realizację tego samego celu, pojęć prawnych i prawniczych, kierunku rozwoju legislacji w wyznaczonym zakresie, prawa rolnego jako gałęzi prawa czy koncepcji doktrynalnych. Mogą to być więc zarówno badania mikro-, jak i makroprawno porównawcze⁵¹. Te pierwsze odnoszą się do badania instytucji prawnych⁵².

W literaturze, nie tylko polskiej, dominują badania dotyczące poszczególnych instytucji prawnych. Ułatwia je to, że w obcych porządkach prawnych nietrudno znaleźć, wystarczająco wyodrębnione, odpowiedniki instytucji prawa krajowego. Wynika to z tradycji kształtowania się kultury prawnej w państwach europejskich, jak też, wspomnianych już, właściwości produkcji rolnej oraz rodzaju zaspokajanych potrzeb. Ponadto w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej stanowi to konsekwencję prawnej artykulacji Wspólnej Polityki Rolnej, dzięki której powstała wspólna płaszczyzna do prowadzenia badań. Niewątpliwie istnieje duże zapotrzebowanie na takie badania, o czym świadczą liczne opracowania naukowe (zarówno artykuły, jak i monografie), ale stopień „pogłębienia” rozważań prawno porównawczych jest różny. Można tu nawet wskazać liczne „modele” prowadzenia takich badań⁵³.

Wiele z nich przede wszystkim „przybliży” obce regulacje prawne krajowemu czytelnikowi, dostarcza materiału do dalszych badań, inne natomiast idą krok dalej, obejmując kolejne, wskazane wcześniej, etapy badań prawno porównawczych. W gronie tych pierwszych można wymienić, jako

⁴⁹ Na przykład A. Lichorowicz we wspomnianej pracy o dzierżawie; A. Kapała, *Status prawny agroturystyki...*; eadem, *Krótkie łańcuchy dostaw...*

⁵⁰ Przykładem jest monografia A. Niewiadomskiego, *Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce oraz w Republice Federalnej Niemiec w okresie transformacji ustrojowej po 1989 roku*, Warszawa 2012.

⁵¹ O badaniach mikro- i makroporównawczych: A. Wróbel, *Badania prawno porównawcze w prawie karnym...*, s. 268.

⁵² Nazywane są one także mikrokomparatystyką. Zob. A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych...*, s. 12.

⁵³ Szerzej o komparatystyce w odniesieniu do instytucji prawnych: R. Tokarczyk, *Komparatystyka...*, s. 57 i n.

przykłady prac agrarystów zagranicznych, opracowania Alberta Germanò, Antonia Jannarellego, Luca Bodiquela i Michaela Cardwella czy Wolfganga Winklera⁵⁴. Z kolei w rodzimej literaturze, też tytułem przykładu, wypada wskazać m.in. artykuły Aleksandra Lichorowicza, Romana Budzinowskiego, Pawła Blajera, Anny Kapały czy Anety Suchoń⁵⁵. Taką też funkcję pełnią prace obcych agrarystów publikowane w polskich wydawnictwach (w ich językach ojczystych, często w języku angielskim), jak również krajowych badaczy, ale ogłaszane w języku obcym w zagranicznych publikatorach⁵⁶.

Natomiast w gronie tych drugich owo „porównywanie” jest wprawdzie bardziej zaawansowane, ale zróżnicowane, gdy chodzi zarówno o sposób dochodzenia do końcowego efektu, jak i szczegółowe cele badań. Można wskazać prace, w których prezentuje się badaną instytucję (czy zespół instytucji) w jednym czy kilku obcych porządkach prawnych, a następnie prawo rodzime i na tym tle wyprowadza ostateczne konkluzje⁵⁷. Bardziej pogłębiona jest komparatystyka w sytuacji, gdy przedstawiane jest najpierw prawo obce, ale analizowane już według wyodrębnionych, tych samych problemów szczegółowych dotyczących danej instytucji, w odniesieniu do każdego z badanych porządków prawnych⁵⁸.

⁵⁴ A. Germanò, *Studi sul diritto dell'impresa agricola. Il caso inglese*, Milano 1988; A. Germanò, E. Romagnoli, *L'affitto di fondi rustici nei paesi della Comunità Europea*, Roma 1975; A. Jannarelli, *Comparazione e diritto agrario. Saggi* (i zawarte w tej książce artykuły dotyczące problematyki prawa rolnego w różnych porządkach prawnych); L. Bodiquel, M. Cardwell, *Nuove definizioni di „agricoltura” per un'agricoltura in evoluzione? Francia ed Inghilterra a confronto*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, nr 1, s. 149 i n.; W. Winkler, *Besondere Sicherheiten in der landwirtschaft nach französischen Recht*, „Jahrbuch des Agrarrechts” 2009, t. IX, s. 187 i n.

⁵⁵ A. Lichorowicz, *Nowy etap legislacyjny...*; R. Budzinowski, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego...*; P. Blajer, *Gospodarstwa rodzinne w USA – status, znaczenie i aktualne problemy*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 197 i n.; A. Kapała, *Legal Instruments to Support Short Food Supply Chains and Local Food Systems in France*, „Laws” 2022, t. 11, nr 2, s. 1 i n.; A. Suchoń, *Prawne determinanty rozwoju spółdzielni rolniczych w krajach Unii Europejskiej. Aspekty europejskie, krajowe, regionalne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, nr 1, s. 384; I. Lipińska, *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem produkcyjnym w USA na przykładzie ubezpieczeń upraw rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 355 i n.

⁵⁶ Zob. liczne artykuły polskich badaczy zamieszczone w „Jahrbuch des Agrarrechts” 2012, t. XII czy we włoskim czasopiśmie „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2007, nr 2.

⁵⁷ Przykładem może być książka A. Lichorowicza, *Status prawny gospodarstw rodzinnych...* Autor prezentuje ten status w wybranych sześciu porządkach prawnych, a w uwagach końcowych podejmuje próbę wskazania, które z omawianych rozwiązań i w jakim zakresie mogłyby być wykorzystane przez polskiego ustawodawcę (s. 229–244).

⁵⁸ Przykładowo książka A. Lichorowicza, *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1992.

Tym bardziej da się to stwierdzenie odnieść do takich studiów porównawczych, w których wychodzi się od wyraźnie określonych problemów szczegółowych, rozpatrywanych w badanych obcych porządkach prawnych. Rozważania obejmują wiele wyodrębnionych przedmiotów porównania, uwieńczonych zestawieniem z odpowiednią polską regulacją prawną, a zakończonych konkluzjami odnoszonymi już do całej badanej instytucji. Ten sposób procedowania bodaj najlepiej służy formułowaniu szczegółowych postulatów co do oczekiwanego kształtu polskiej instytucji prawnej⁵⁹.

W literaturze dominują wszakże opracowania, które wprawdzie odbiegają od prezentowanych wyżej modeli prowadzenia badań prawnoporównawczych, ale które niewątpliwie mają taki charakter. Różnice dotyczą zarówno określenia przedmiotu porównania, jak i odesłania do badanych porządków prawnych. Ten przedmiot może być znacznie szerszy, wychodzić poza instytucję prawną czy zespół takich instytucji, zwłaszcza gdy dotyczy zjawiska w skali regionalnej, a nawet globalnej. Z tego względu także odwołanie się do obcych porządków prawnych może być znacznie szersze, choć niekoniecznie tak uporządkowane i szczegółowe. Zawsze jednak takie badania służą ocenie regulacji prawnych, wzmacniają argumenty na rzecz ich modyfikacji czy konkretnego kształtu. Można tu wymienić wiele przykładów takich prac⁶⁰. To odwoływanie się do obcych regulacji prawnych bardzo wzmacnia argumentację na rzecz wprowadzenia określonych regulacji⁶¹.

Szeroką płaszczyznę do prowadzenia badań prawnoporównawczych zapewniło przyjęcie Polski do Unii Europejskiej i objęcie polskiego rolnictwa mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej. Punktem wyjścia rozważań jest wprawdzie prawo unijne, ale stanowi ono odniesienie dla badań dotyczących jego implementacji czy wdrażania do systemów prawnych państw członkowskich. Przedmiotem porównania staje się sposób, treści i efekty wspomnianych działań. Przykładem mogą być opracowania dotyczące wprowadzania nowej żywności, regulacji rolnictwa ekologicznego czy

⁵⁹ Przykładem jest wielokrotnie powoływana książka A. Lichorowicza, *Dzierżawa...*

⁶⁰ P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009; A. Niewiadomski, *Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami rolnymi...*; A. Kapała, *Status prawny agroturystyki...*; A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Poznań 2016; R. Pastuszko, *Dostęp do zasobów gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019.

⁶¹ Z literatury obcej warto przywołać książkę E. Muñiz Espady, *La especialización de los órganos judiciales en derecho agrario* (Madrid 2023), w której autorka odwołuje się do doświadczeń sądownictwa rolnego w Boliwii, Kostaryce, Meksyku i Panamie, by wzmocnić argumentację na rzecz powołania wyspecjalizowanych sądów rolniczych w Hiszpanii (rozdz. V).

krótkich łańcuchów dostaw⁶². Takie badania służą poprawie zarówno prawa krajowego, jak i prawa unijnego, a także pogłębieniu integracji⁶³.

Prowadzenie badań prawnoporównawczych w odniesieniu do instytucji prawnych nie jest zapewne tak skomplikowane, jak tych, które dotyczą prawa rolnego jako wydzielonej całości (gałęzi prawa). Wszakże niemal we wszystkich państwach wyodrębnia się zespół regulacji prawnych określanych mianem „prawo rolne”⁶⁴. Przedmiot badania jest tu bardzo szeroki, różne mogą być także kryteria jego wyróżnienia, różne kształtowanie się na przestrzeni czasu czy podstawowe pojęcia. Prowadzenie takich badań pozwala – na podstawie analizy i porównania różnych porządków prawnych – ustalić pewne prawidłowości dotyczące jego genezy i wyodrębnienia, tendencji rozwoju czy koncepcji doktrynalnych.

Trzeba jednak odnotować, że opracowania dotyczące prawa rolnego jako gałęzi są bardzo zróżnicowane, jeśli chodzi o szczegółowe określenie przedmiotu i stopień porównywania. Liczne są opracowania o charakterze artykułowym prezentujące prawo rolne w różnych państwach, które mogą być dobrym materiałem porównawczym dla czytelników. Ukazywały się one już u zarania prawa rolnego⁶⁵, a także towarzyszyły rozwojowi tego prawa na przestrzeni czasu⁶⁶, uwzględniały wpływ prawa rolnego unijnego na prawo krajowe⁶⁷ czy funkcjonowanie w sytuacjach kryzyso-

⁶² Ł.M. Sokołowski, *Prawne aspekty wprowadzania nowej żywności na rynek unijny*, Poznań 2017; K. Leśkiewicz, *System jakości produktów rolnictwa ekologicznego. Aspekty prawne*, Poznań 2011; A. Kapała, M.J. Muñoz Gómez, *Local food systems in public procurement. A comparative law analysis in four European Union Member States*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2024, nr 1, s. 115 i n.

⁶³ Por. J. Martínez (*Sprachliche Herausforderungen...*, s. 346), który zwraca też uwagę na potrzebę docenienia takich badań porównawczych dla integracji europejskiej i dalszego rozwoju własnych systemów prawnych.

⁶⁴ Na przykład: *diritto agrario, derecho agrario, Agrarrecht, droit rural, agricultural law, direito agrario*.

⁶⁵ We wspomnianych *Atti del Primo Convegno* zob. np. J.H. Beuscher, *Laws relating to Agriculture in the United States*, s. 553 i n.; J.W. Hedemann, *Gesamtstand des Agrarrechts in der Bundesrepublik*, s. 189 i n.

⁶⁶ Na przykład M. Welan, *Il diritto agrario in Austria*, „Rivista di Diritto Agrario” 1984, nr 3, s. 329 i n.; K. Kroeschell, *Il diritto agrario nell'ordinamento della repubblica Federale Tedesca*, „Rivista di Diritto Agrario” 1983, nr 2, s. 324 i n.; A. Sánchez Hernández, *El derecho agrario in España: perspectiva historica y prospectiva*, „Derecho Agrario y Alimentario” 2000, nr 37, s. 19 i n.; J. Hudault, *L'évolution et les fondaments actuels du droit rural*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, nr 3, s. 248 i n.

⁶⁷ Na przykład A. Carrozza, *In tema di „comunitarizzazione” del diritto agrario nazionale*, „Rivista di Diritto. Agrario” 1991, nr 1, s. 5 i n.

wych⁶⁸. Bogate elementy porównawcze zawierają opracowania odnoszące się do wybranych cech prawa rolnego jako gałęzi prawa. Jako przykład można przytoczyć artykuły o prawie rolnym w wybranych konstytucjach europejskich⁶⁹, o historii tego prawa w świetle jego definicji⁷⁰, próbie definiowania w świetle tych definicji⁷¹, o genezie i ekspansji prawa rolnego⁷² czy pokazanie tej dziedziny prawa w dobie globalizacji⁷³. Z kolei nie są liczne opracowania książkowe, w których przedmiotem badań jest prawo rolne (ujmowane całościowo) w kilku porządkach prawnych. Są one również zróżnicowane, gdy chodzi o sposób, zakres i cel porównania. Oto ilustracja tego stwierdzenia.

Jako pierwsze wypada wymienić dzieło z zakresu prawa rolno-żywnościowego Chin, Niemiec i Unii Europejskiej pod redakcją i z istotnym wkładem merytorycznym Ines Härtel, którego zakres tematyczny bliżej wskazuje podtytuł: *Bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo żywności, zrównoważone wykorzystanie zasobów w rolnictwie*⁷⁴. Przegląd regulacji w wymienionych porządkach prawnych uzasadnił m.in. sformułowanie wniosku, istotnego dla handlu żywnością, że prawo rolno-żywnościowe w analizowanych systemach prawnych uległo pewnemu zbliżeniu (zwłaszcza po 2015 r.), ale trudno jest mówić o ich identyczności⁷⁵.

Kolejnym przykładem jest książka José Martíneza, Gottfrieda Holzera i Rolanda Norera dotycząca podstaw budowy systemu w prawie rolnym, której podtytuł brzmi: *O autonomii prawa rolnego*⁷⁶. Odnosi się ona do prawa

⁶⁸ M. D'Addezio, *Le filiere agroalimentari al tempo del COVID-19 in Europa e in Italia. Una sfida tra food security, ripresa dei mercati, tutela del lavoro e dei consumatori, Green Deal, incertezze climatiche*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2, s. 183 i n.

⁶⁹ G. Galloni, *Il diritto agrario nelle Costituzioni europee*, „Rivista di Diritto Agrario” 1961, nr 1, s. 101 i n.

⁷⁰ A. Carrozza, *Breve storia del diritto agrario attraverso le definizioni*, „Rivista di Diritto Agrario” 1989, nr 3, s. 360 i n.

⁷¹ A. Lichorowicz, *Ewolucja polskiej definicji prawa rolnego na tle doktryny zachodnio-europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, nr 4, s. 595 i n.

⁷² R. Budzinowski, *La génesis del derecho agrario en Polonia desde la perspectiva de la experiencia europea*, „Revista de Derecho Agrario y Alimentario” 2017, nr 2, s. 29 i n.; idem, *Expansión de Derecho Agrario*, „Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” 2019, nr 10.

⁷³ A. Jannarelli, *Il diritto dell'agricoltura...*

⁷⁴ I. Härtel (red.), *Handbook of Agri-Food Law in China, Germany, European Union. Food Security, Food Safety, Sustainable Use of Resources in Agriculture*, Cham 2017.

⁷⁵ R. Budzinowski, J. Goździewicz-Biechońska, rec. Ines Härtel (Editor), *Handbook of Agri-Food Law in China, Germany, European Union. Food Security, Food Safety, Sustainable Use of Resources in Agriculture*, Springer 2017, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 2, s. 195 i n.

⁷⁶ J. Martínez, G. Holzer, R. Norer, *Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht. Zur Eigenständigkeit des Agrarrechts*, Baden-Baden 2022.

rolnego w Niemczech, Austrii i Szwajcarii, przy czym autorzy precyzyjnie określają przedmiot i kryteria porównania. W poszczególnych opracowaniach krajowych zostały przeanalizowane elementy (zasady) tego prawa 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 szczególny społeczny obowiązek własności rolnej. We wspólnych wnioskach autorzy stwierdzili m.in., że w badanych systemach prawnych są one, choć w różny sposób, realizowane. Można mówić o prawie rolnym jako o autonomicznej gałęzi prawa, chociaż – zdaniem Norera – chodzi tu o względną autonomię w rozumieniu Winklera⁷⁷.

Jeszcze inny sposób prowadzenia badań prawnoporównawczych dotyczących prawa rolnego jako gałęzi prawa prezentuje Roman Budzinowski w monografii *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*⁷⁸. Problematyka badawcza tej książki koncentruje się na określeniu teoretycznych podstaw rozwoju prawa rolnego. Autor wykorzystuje badania prawnoporównawcze, by określić prawidłowości w rozwoju tej dziedziny prawa i by odróżnić to, co trwałe, od tego, co przypadkowe⁷⁹. Analizuje zatem najpierw czynniki rozwoju regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, w powiązaniu z tymi czynnikami pokazuje ewolucję ustawodawstwa rolnego (w postaci tendencji rozwoju), a na tym tle dopiero – miejsce prawa rolnego w systemie prawa oraz przemiany koncepcji doktrynalnych w tym zakresie. Kwestie te wyznaczają szczegółowy przedmiot porównania, które uwzględnia także dorobek nauki włoskiej, hiszpańskiej, francuskiej i niemieckiej. To porównanie obejmuje nie tylko instytucje prawne, ale także „większe całości” oraz koncepcje teoretyczne dotyczące podstaw prawa rolnego.

Wypada jednak zauważyć, że cechą, która wyróżnia badania prawno-porównawcze we współczesnym prawie rolnym, jest wyjście od formułowania problemów, których zakres jest znacznie szerszy, nie zamyka się w określonych porządkach prawnych. Przykładem takiego podejścia są publikowane

⁷⁷ Szerzej: R. Budzinowski, *rec. J. Martínez, G. Holzer, R. Norer, Grundlagen der System-bildung im Agrarrecht. Zur Eigenständigkeit des Agrarrechts, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2023, nr 2, s. 229 i n.

⁷⁸ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008.

⁷⁹ Na co zwrócił uwagę E. Romagnoli, *La disciplina della proprietà terriera e dell'impresa agraria con particolare riferimento al godimento dei fondi rustici nella legislazione italiana ed in alcune legislazioni europee*, „Rivista di Diritto Agrario” 1960, nr 1, s. 426.

księgi kongresowe dotyczące tematów o charakterze globalnym⁸⁰ czy różne publikacje, często pokonferencyjne, które dostarczają materiału do porównań systemów z różnych stron świata⁸¹. Możliwości prowadzenia badań prawnoporównawczych obecnie są bez porównania większe (także dla polskich agrarystów) ze względu na dostęp do publikacji zagranicznych, łatwość zdobycia staży badawczych czy organizowania konferencji międzynarodowych (także w formie online). Niektóre monografie polskich autorów wydawane są również w języku angielskim⁸². Z kolei autorzy zagraniczni publikują w polskich czasopismach⁸³. Łatwiej jest też pokonać trudności związane z tłumaczeniem tekstów obcojęzycznych.

5. Przedstawione rozważania potwierdzają swoistość badań komparatystycznych w prawie rolnym ze względu na cechy przedmiotu regulacji, właściwości samej regulacji, a także powiązanie metody prawnoporównawczej z procesem wyodrębniania się tej gałęzi prawa. Jednocześnie pozwalają mówić o ewolucji przedmiotu takich badań. U zarania prawa rolnego odnosiły się one do całej gałęzi tego prawa, aczkolwiek miały charakter raczej „przybliżania” jego kształtu i rozwoju w poszczególnych porządkach prawnych; dawały możliwość poznania i dokonania porównania. Z biegiem czasu przedmiot porównania został skoncentrowany na badaniu instytucji prawnych.

Wyrazem rozwoju badań prawnoporównawczych jest komparatystyka odnoszona do prawa rolnego jako gałęzi prawa. Zrozumiałe, że w sposób pogłębiony pojawiła się ona dopiero na określonym etapie rozwoju nauki prawa rolnego. Oczywista jest bowiem zależność między badaniami mikro- a makroporównawczymi. Szczegółowe ustalenia odnoszące się do poszczególnych instytucji czy ich zespołów, podstawowych kategorii pojęcio-

⁸⁰ R. Budzinowski (red.), *XV World Congress of agricultural law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and locality*, Poznań 2018; CEDR, *Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law. XXX European Congress and Colloquium of Rural Law, Poznań, 18–21 September 2019*, Baden-Baden 2023.

⁸¹ I. Härtel, R. Budzinowski (red.), *Food Security, Food Safety, Food Quality*, Kraków 2016; A. Suchoń (red.), *The legal and economic aspects of associations of agricultural producers in selected countries of the world*, Poznań 2020; K. Leśkiewicz (red.), *Legal Protection of Human Health Against the Unsafe Agricultural Food*, Warszawa 2022; G. Spoto (red.), *Legal and Economic Conditions of Planning and Implementation of EU Policies in the Agri-Food Sector*, Napoli 2024.

⁸² A. Suchoń, *Legal aspects of the organisation and operation of agricultural co-operatives in Poland*, Poznań 2019; Ł.M. Sokołowski, *The placing of novel foods on the light of new EU regulations*, Poznań 2020.

⁸³ Przykładem jest „Przegląd Prawa Rolnego”.

wych i koncepcji doktrynalnych są potrzebne do prowadzenia badań dotyczących prawa rolnego jako gałęzi. Z kolei koncepcje teoretyczne, w tym wizja rozwoju prawa rolnego, oraz uporządkowanie aparatury pojęciowej służą prowadzeniu badań dogmatycznych także w aspekcie prawnoporównawczym.

Poszukiwanie odpowiedzi na współczesne wyzwania stojące przed rolnictwem i prawem rolnym spowodowało dalsze rozszerzenie przedmiotu porównywania, ale ujmowanego od strony problemu badawczego, często o charakterze globalnym, a nie od strony poszczególnych systemów prawnych i funkcjonujących w ich ramach instytucji. Takie podejście badawcze jest charakterystyczne, gdy – dla przykładu – chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa żywności, bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważonego rozwoju w skali światowej. Realizacja tak sformułowanego problemu wymaga analizy wielu porządków prawnych (prawa poszczególnych państw, prawa regionalnego, np. prawa Unii Europejskiej), a także międzynarodowego prawa rolnego. Zrozumiałe więc jest, że wyniki takich badań mają wielu adresatów.

Rozważania te uzasadniają także twierdzenie, że polscy agraryści mogą pochwalić się sukcesami w zakresie prowadzenia badań prawnoporównawczych w prawie rolnym. Wprawdzie takie pogłębione badania zostały podjęte dopiero w połowie lat 80., ale ich przedmiot, sposób prowadzenia i wyniki są porównywalne z osiągnięciami nauki zachodnioeuropejskiej. Ich przedmiot wyszedł również poza badanie samych instytucji prawnych, objął też prawo rolne jako gałąź prawa, a także problemy, które są rozstrzygane w skali globalnej. U ich podstaw leżą właśnie rozważania Aleksandra Lichorowicza, który przed niemalże czterdziestu laty uzasadnił potrzebę prowadzenia badań prawnoporównawczych w prawie rolnym. Niewątpliwie takie badania są przesłanką rozwoju prawa rolnego i umożliwiają rozwiązywanie problemów związanych z wyzwaniami współczesności.

BIBLIOGRAFIA

- Angiulli G. (red.) (1999), *40 anni di diritto agrario comunitario. Nel quarantesimo anniversario del Trattato di Roma*, Milano.
- Atti del Primo Convegno Internazionale di Diritto Agrario* (1954), Milano.
- Atti delle terze giornate camerti di diritto agrario* (1990), Camerino.
- Ballarin Marcial A. (1978), *Derecho agrario*, Madrid.
- Beuscher J.H. (1954), *Laws relating to Agriculture in the United States*, w: *Atti del Primo Convegno Internazionale di Diritto Agrario*, Milano.
- Blajer P. (2009), *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków.

- Blajer P. (2014), *Gospodarstwa rodzinne w USA – status, znaczenie i aktualne problemy*, „Studia Iuridica Agraria” t. XII.
- Bodiguel L., Cardwell M. (2006), *Nuove definizioni di „agricoltura” per un’agricoltura in evoluzione? Francia ed Inghilterra a confronto*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 1.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
- Budzinowski R. (2002), *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria” t. III.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Budzinowski R. (2011), *Profesor Andrzej Stelmachowski jako agrarysta*, „Studia Iuridica Agraria” t. IX.
- Budzinowski R. (2017), *La génesis del derecho agrario en Polonia desde la perspectiva de la experiencia europea*, „Revista de Derecho Agrario y Alimentario” nr 2.
- Budzinowski R. (2018), rec. *Alberto Germanò, L’Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato: la storia*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Budzinowski R. (2019), *Expansión de Derecho Agrario*, „Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” nr 10.
- Budzinowski R. (2021), *Czasopisma prawnorolne w Polsce. Uwagi na tle periodyków zachodnioeuropejskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 2.
- Budzinowski R. (2023), rec. *J. Martínez, G. Holzer, R. Norer, Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht. Zur Eigenständigkeit des Agrarrechts, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Budzinowski R. (red.) (2018), *XV World Congress of agricultural law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and locality*, Poznań.
- Budzinowski R., Goździewicz-Biechońska J. (2018), rec. *Ines Härtel (Editor), Handbook of Agri-Food Law in China, Germany, European Union. Food Security, Food Safety, Sustainable Use of Resources in Agriculture, Springer 2017*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Carrozza A. (1975), *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, t. I, Milano.
- Carrozza A. (1989), *Breve storia del diritto agrario attraverso le definizioni*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 3.
- Carrozza A. (1991), *In tema di „comunitarizzazione” del diritto agrario nazionale*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 1.
- Carrozza A. (2001), *Droit agraire comparé: premises historiques et metodologiques*, w: A. Carrozza, *Scritti di diritto agrario*, Milano.
- Carrozza A. (2001), *Les sources „lointaines” du droit rural et leur action sur la scène mondiale*, w: A. Carrozza, *Scritti di diritto agrario*, Milano.
- Casadei E. (1986), *L’insegnamento del diritto agrario nell’Università*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 1.
- CEDR (2023), *Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law. XXX European Congress and Colloquium of Rural Law, Poznań, 18–21 September 2019*, Baden-Baden 2023.
- Costato L. (2001), *Globalizzazione: perchè, quando, come*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 3.

- Czechowski P. (2001), *Proces dostosowywania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa.
- D'Addezio M. (2021), *Le filiere agroalimentari al tempo del COVID-19 in Europa e in Italia. Una sfida tra food security, ripresa dei mercati, tutela del lavoro e dei consumatori, Green Deal, incertezze climatiche*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Galloni G. (1961), *Il diritto agrario nelle Costituzioni europee*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 1.
- Gencarelli F. (1987), *Contenuto ed evoluzione del diritto agrario comunitario*, w: *Atti delle prime giornate camerti di diritto agrario comunitario*, Camerino.
- Germanò A. (1988), *Studi sul diritto dell'impresa agricola. Il caso inglese*, Milano.
- Germanò A. (1993), *L'impresa agricola nel diritto spagnolo*, Milano.
- Germanò A. (2017), *L'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato: la storia*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Germanò A. (2017), *L'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato. La storia*, Napoli.
- Germanò A. (red.) (1988), *Proprietà e gestione produttiva della terra. 2° Tavola rotonda italo-polacca (San Miniato, 28–30 novembre 1983)*, Milano.
- Germanò A., Romagnoli E. (1975), *L'affitto di fondi rustici nei paesi della Comunità Europea*, Roma.
- Germanò A., Rook Basile E. (1988), *Lineamenti di diritto agrario francese*, Milano.
- Germanò A., Rook Basile E. (2002), *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino.
- Härtel I. (red.) (2017), *Handbook of Agri-Food Law in China, Germany, European Union. Food Security, Food Safety, Sustainable Use of Resources in Agriculture*, Cham.
- Härtel I., Budzinowski R. (red.) (2016), *Food Security, Food Safety, Food Quality*, Baden-Baden.
- Hedemann J.W. (1954), *Gesamtstand des Agrarrechts in der Bundesrepublik*, w: *Atti del Primo Convegno Internazionale di Diritto Agrario*, Milano.
- Hudault J. (2006), *L'évolution et les fondaments actuels du droit rural*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 3.
- Jannarelli A. (2001), *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari.
- Jannarelli A. (2007), *Il fondo agricole nella recente loi d'orientation francese. Luci ed ombre nella modernizzazione delo strumentario giuridico per l'impresa agricola*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 2.
- Jannarelli A. (2018), *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 4.
- Jannarelli A. (2019), *Comparazione e diritto agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 3.
- Jannarelli A. (2021), *Comparazione e diritto agrario*, w: A. Jannarelli, *Comparazione e diritto agrario. Saggi*, Bari.
- Jurcewicz A. (2000), *Prawo rolne w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” t. I.
- Kapała A. (2022), *Legal Instruments to Support Short Food Supply Chains and Local Food Systems in France*, „Laws” t. 11, nr 2.
- Kapała A. (2023), *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe – studium prawno-porównawcze*, Lublin.

- Kapała A., Muñoz Gómez M.J. (2024), *Local food systems in public procurement. A comparative law analysis in four European Union Member States*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Kreuzer K. (1983), *Rapporto sullo stato del diritto agrario in Europa*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 1.
- Kroeschell K. (1983), *Il diritto agrario nell’ordinamento della repubblica Federale Tedesca*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 2.
- Leśkiewicz K. (2011), *System jakości produktów rolnictwa ekologicznego. Aspekty prawne*, Poznań.
- Leśkiewicz K. (red.) (2022), *Legal Protection of Human Health Against the Unsafe Agricultural Food*, Warszawa.
- Lichorowicz A. (1964), *Polityka rolna Wielkiej Brytanii w XIX i XX w.*, „Wies Współczesna” nr 9.
- Lichorowicz A. (1967), *Instytucja scalania gruntów w Polsce w rozwoju*, Kraków.
- Lichorowicz A. (1986), *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków.
- Lichorowicz A. (1992), *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków.
- Lichorowicz A. (1996), *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków.
- Lichorowicz A. (1997), *Ewolucja polskiej definicji prawa rolnego na tle doktryny zachodnioeuropejskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 4.
- Lichorowicz A. (2000), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok.
- Lichorowicz A. (2007), *Nowy etap legislacyjny w przybliżaniu francuskiej „exploitation agricole” do modelu prawnego przedsiębiorstwa*, „Studia Iuridica Agraria” t. VI.
- Lipińska I. (2016), *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem produkcyjnym w USA na przykładzie ubezpieczeń upraw rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” t. XIV.
- Malanos N.L. (2022), *La evolution del derecho agrario a 50 años de la „teoria della agrarieta”*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Marchiso S. (2000), *Terra e agricoltura nel diritto internazionale dello sviluppo sostenibile*, w: *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano.
- Martínez J. (2021), *Sprachliche Herausforderungen an die Rechtsvergleichung im Agrarrecht*, „Przegląd Prawa Rolnego”, nr 2.
- Martínez J., Holzer G., Norer R. (2022), *Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht. Zur Eigenständigkeit des Agrarrechts*, Baden-Baden.
- Massart A. (2001), *Sintesis de derecho agrario. Conferencias para Latinoamérica*, Pisa.
- Massart A., Sánchez Hernández A. (red.) (2001), *Manual de instituciones de derecho agroambiental euro-latinoamericano*, Pisa.
- Muñiz Espada E. (2023), *La especialización de los órganos judiciales en derecho agrario*, Madrid.
- Niewiadomski A. (2012), *Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce oraz w Republice Federalnej Niemiec w okresie transformacji ustrojowej po 1989 roku*, Warszawa.
- Nowacki K. (2009), *Badania prawnoporównawcze w ochronie środowiska*, w: J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław.

- Paliwoda J. (1979), *Il problema della posizione del diritto agrario nel sistema giuridico polacco*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 4.
- Pastuszko R. (2019), *Dostęp do zasobów gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin.
- Piątowski J.S. (1974), *La succession et le partage d'une exploitation agricole dans le droit polonais*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 3.
- Romagnoli E. (1960), *La disciplina della proprietà terriera e dell'impresa agraria con particolare riferimento al godimento dei fondi rustici nella legislazione italiana ed in alcune legislazioni europee*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 1.
- Sánchez Hernández A. (2000), *El derecho agrario en España: perspectiva histórica y prospectiva*, „Derecho Agrario y Alimentario” nr 37.
- Sánchez Hernandez Á. (2018), *Desafíos actuales del Derecho Agrario: entre las experiencias locales y las estrategias globales*, w: R. Budzinowski (red.), *Contemporary challenges of Agrucultural Law: among Globalization, Regionalisation and Locality*, Poznań.
- Sokołowski Ł.M. (2017), *Prawne aspekty wprowadzania nowej żywności na rynek unijny*, Poznań.
- Sokołowski Ł.M. (2020), *The placing of novel foods on the light of new EU regulations*, Poznań.
- Spoto G. (red.) (2024), *Legal and Economic Conditions of Planning and Implementation of EU Policies in the Agri-Food Sector*, Napoli.
- Stelmachowski A. (1964), *Les refléts juridiques de la planification en l'agriculture en Pologne*, w: *Atti della seconda assemblea, Firenze, 30 set. – 4 ott. 1963. La pianificazione e i suoi limiti in agricoltura, istituti giuridici e strumenti creditizi*, t. III, Firenze.
- Stelmachowski A. (1967), *Le remember rural en Pologne*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 4.
- Stelmachowski A. (1972), *Évolution de la notion de droit agraire dans la doctrine polonaise et d'autres pays socialistes*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 1.
- Suchoń A. (2016), *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Poznań.
- Suchoń A. (2017), *Prawne determinanty rozwoju spółdzielni rolniczych w krajach Unii Europejskiej. Aspekty europejskie, krajowe, regionalne*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. 26, nr 1.
- Suchoń A. (2019), *Legal aspects of the organisation and operation of agricultural co-operatives in Poland*, Poznań.
- Suchoń A. (red.) (2020), *The legal and economic aspects of associations of agricultural producers in selected countries of the world*, Poznań.
- Szymczak I. (2014), *Metoda nauki o porównywaniu systemów prawnych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3.
- Tokarczyk R. (2008), *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa.
- Tomkiewicz E. (2000), *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej na przykładzie kwot mlecznych*, Warszawa.
- Welan M. (1984), *Il diritto agrario in Austria*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 3.
- Wierzbowski B. (1985), *Prawo ubezpieczeń społecznych w przebudowie ustroju rolnego*, Toruń.
- Winkler W. (1983), *La conception de l'agrarietà, ses rapports avec la theorie generale du droit et son influence sur l'elaboration d'une theorie du droit agraire dans la Republique Federale d'Allemagne*, w: A. Massart (red.), *Impresa zootecnica e agrarietà*, Milano.

- Winkler W. (1986), *Récents développements de la doctrine du droit agraire dans la République fédérale d'Allemagne*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 1.
- Winkler W. (2009), *Besondere Sicherheiten in der Landwirtschaft nach französischem Recht*, „Jahrbuch des Agrarrechts” t. IX.
- Wróbel A. (2016), *Badania prawnoporównawcze w prawie karnym na przykładzie systemów prawa karnego Polski, Ukrainy oraz Rosji – od teorii po praktykę*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ. Nauki Społeczne” nr 4.
- Zieliński A. (1971), *Komasacja gruntów w Szwajcarii*, „Przegląd Geodezyjny” nr 1.

BEATA JEŻYŃSKA

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska

e-mail: beata.jezynska@mail.umcs.pl

ORCID: 0000-0001-6753-5673

Polskie struktury agrarne w perspektywie 20 lat Wspólnej Polityki Rolnej

Polish agrarian structures in the 20-year perspective
of the Common Agricultural Policy

Le strutture agrarie polacche in una prospettiva di 20 anni
della politica agricola comune

Poland's accession to the European Union in 2004 became an accelerator of transformation processes, especially the structural ones. The main transformation factor was the inflow of aid funds under the 2nd pillar of the Common Agricultural Policy. The legal analysis presented in the article covers the structural transformations in the perspective of the 20 years of the common agricultural policy in Poland. The main research objective was to assess the current legal state of its agrarian structures. The analysis led to the conclusion that generally the direction of changes in the structure of farms in Poland is consistent with that observed in countries with a higher level of agriculture. However, the pace of these transformations is too slow to expect a fast levelling out of the still existing differences, and resulting from it improvement of competitiveness. The changes that are desired in the area structure of farms in Poland require changes in the existing legal regulations. An urgent change is also needed in the regulation of agricultural leases and in the system of financing and allocating resources.

Keywords: agrarian structures, Common Agricultural Policy, competitiveness of farms, agricultural holding, agricultural real estate

L'adesione della Polonia all'Unione europea nel 2004 è diventata un acceleratore per i processi di trasformazione, soprattutto strutturali. Il principale fattore per queste trasformazioni è stato l'afflusso di fondi di aiuto nell'ambito del secondo pilastro della politica agricola comune. L'analisi giuridica ha abbracciato le trasformazioni strutturali in una prospettiva di 20 anni di funzionamento della politica agricola comune in Polonia, e l'obiettivo principale della ricerca è stato quello di valutare lo status giuridico attuale ed effettivo delle strutture agrarie. Nella parte conclusiva, l'Autrice afferma, tra l'altro, che la direzione dei

cambiamenti nella struttura delle superfici delle aziende agricole in Polonia è coerente con quella osservabile nei Paesi con un livello di progresso in agricoltura più elevato, ma le dette trasformazioni sono troppo lente per aspettarsi un veloce livellamento delle differenze e, di conseguenza, un miglioramento della competitività. Per i cambiamenti auspicabili nella struttura delle superfici delle aziende agricole in Polonia di cruciale importanza si rivela il commercio dei terreni agricoli, il che richiede di introdurre modifiche alle regolazioni giuridiche esistenti. Cambiamenti urgenti servono anche in materia di regolazione degli affitti agricoli e del sistema di finanziamento e di stanziamento di fondi.

Parole chiave: strutture agrarie, politica agricola comune, competitività delle aziende agricole, azienda agricola, fondo agricolo

Wstęp

Wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. poprzedziła szeroka dyskusja o rolniczych aspektach integracji. Rolnicy stanowili bowiem jedną z najbardziej sceptycznie nastawionych grup społecznych¹. Mimo przedstawienia szans rozwoju rolnictwa przez modernizację i unowocześnienie technologii produkcji z wykorzystaniem środków pomocowych UE² niepokój społeczny był niemal powszechny. Obawy dotyczyły głównie zagrożeń związanych z napływem importowanej żywności, możliwością wykupu ziemi rolniczej przez podmioty zagraniczne oraz ograniczeniem swobody produkcji i warunków konkurencji³.

Poszukiwaniem rozwiązań zajmowały się różne gremia, a efekty ich prac miały stanowić podstawę opracowania polskiego stanowiska negocjacyjnego. Ważnym forum merytorycznej dyskusji była zorganizowana w lutym 2000 r. przez Komisję Rozwoju Wsi i Rolnictwa Senatu RP oraz Instytut Nauk Prawnych PAN konferencja pt. „Polityka rolna Wspólnoty Europej-

¹ A. Sadowski, W. Czubak, *The priorities of rural development in UE countries in years 2007–2013*, „Agricultural Economics” 2013, nr 59(2), s. 58–73; A. Sadowski, *Polska wieś korzysta na obecności w Unii*, „Rzeczpospolita” 9.12.2021 r.

² W. Czubak, *Rola i wpływ dopłat bezpośrednich na procesy przemian w rolnictwie*, w: W. Czubak, E. Kiryluk-Dryjska, W. Poczta, A. Sadowski, *Wspólna Polityka Rolna a rozwój rolnictwa w Polsce*, Poznań 2012, s. 137–169.

³ G. Spychalski, *Konsekwencje integracji europejskiej dla polskiego rolnictwa w opinii właścicieli gospodarstw rolnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenie Ekonomistów i Agrobiznesu” 2015, t. 18, z. 1, s. 33 i n.; F. Tomczyk, *Rolnictwo polskie i nauki rolnicze wobec integracji z Unią Europejską*, „Postępowanie Nauk Rolniczych” 1998, nr 3, s. 4–19.

skiej i jej konsekwencje dla polskiego rolnictwa”⁴. Obrady w dużej części dotyczyły takich kwestii, jak: wielkości kontyngentów, kwoty produkcyjne, limity handlowe, normy higieniczne i jakościowe ustalone dla poszczególnych rynków branżowych oraz możliwości konkurencyjnych polskiego rolnictwa.

Na ich tle wystąpienie Profesora Aleksandra Lichorowicza stanowiło wyraźny kontrpunkt, kierujący dyskusję na generalne wyzwania stojące przed akcesją. Referat pt. „Kierunki zmian w polskim prawie rolnym w ramach jego harmonizacji z ustawodawstwem Unii Europejskiej” dotyczył instrumentów prawnych kształtowania struktur agrarnych. Poruszone wówczas przez Profesora kwestie, mimo upływu niemal ćwierćwiecza, nadal stanowią przedmiot dylematów decyzyjnych i legislacyjnych. Będą one osią dalszych rozważań, prowadzonych metodą prawnodogmatyczną, historyczną oraz z wykorzystaniem danych statystycznych i innych ujętych w formalnych raportach i sprawozdaniach, co pozwoli ocenić stan prawny i faktyczny struktur agrarnych w Polsce.

1. Struktury agrarne w Polsce przed akcesją do Unii Europejskiej

Akcesja Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. stała się bodźcem do zmian w rolnictwie i na obszarach wiejskich, a także przyspieszenia procesów transformacyjnych. Do przekształceń tych przyczynił się głównie napływ środków pomocowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Opierała się wówczas na dwóch obszarach oddziaływania: kształtowaniu dochodów rolniczych przez dopłaty bezpośrednie i regulacje wspólnego rynku (w ramach I filaru WPR) oraz przekształceniach strukturalnych w rolnictwie (jako II filar WPR)⁵.

Ustawodawstwo strukturalne UE w 2000 r. było już znacznie rozbudowane, a pogląd, że stanowi ono podstawę konkurencyjności gospodarstw

⁴ Materiały z konferencji: www.senat.pl/k4/agenda/seminaria/000222.pdf [dostęp: 1.06.2024].

⁵ Od początku integracji do 2003 r. w ramach WPR Polska otrzymała transfery na sumę 75,7 mld euro, z czego na I filar przeznaczono 49,9 mld euro, a na II filar – niemal 24,4 mld euro. Środki przyznane Polsce na realizację wyzwań, przed którymi stały gospodarstwa rolne i obszary wiejskie, zgodnie uznawano za poważny wkład finansowy, zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i względem innych krajów. A w odniesieniu do środków II filaru Polska była największym ich beneficjentem w UE. Zob. P. Chmieliński, W. Czubak, *Ewolucja oddziaływania Wspólnej Polityki Rolnej na przemiany wsi i rolnictwa w Polsce – zestawienia transferów*, w: P. Chmieliński, G. Gorzelak (red.), *Polska wieś i polskie rolnictwo. 20 lat w Unii Europejskiej*, Warszawa 2024, s. 24–26.

rolnych i przesądza o ich sukcesie ekonomicznym, miał znaczenie kierunkowe⁶. Pojęcie struktur agrarnych, co podkreślał Aleksander Lichorowicz, było kształtowane przez różne czynniki: gospodarcze, finansowe, społeczne i socjalne. Szczególne znaczenie zostało przypisane pojęciu i organizacji gospodarstwa rodzinnego oraz innych jednostek produkcyjnych, zasadom obrotu nieruchomościami rolnymi oraz mechanizmom finansowym kształtującym struktury agrarne.

Prezentując zakres (przygotowawczej i bezpośredniej) implementacji dorobku prawnego Unii Europejskiej do regulacji strukturalnej, Aleksander Lichorowicz kierował uwagę uczestników spotkania na widoczny brak zainteresowania tym zagadnieniem i przestrzegał, że jeśli w obrębie naszego prawa nie dostosujemy wskazanych czynników do struktur europejskich, to nie nadrobimy zaległości i nie dokonamy koniecznych zmian, a przede wszystkim nie osiągniemy odpowiedniego poziomu konkurencyjności, co będzie rzutowało na całą sferę objętą Wspólną Polityką Rolną.

2. Struktury agrarne w perspektywie 20 lat obowiązywania Wspólnej Polityki Rolnej

2.1. Struktura gospodarstwa rolnych i produkcji rolnej

Oceny kierunku i tempa zmian struktury obszarowej gospodarstw w Polsce po wejściu do UE można dokonać na podstawie ogólnie dostępnych danych Eurostatu z lat 2005–2020⁷.

W 2003 r. 1,85 mln gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych prowadziło działalność na 13,6 mln hektarów. Przeciętna powierzchnia użytków rolnych przypadająca na gospodarstwo wyniosła 7,4 ha. Według ostatniego spisu rolnego z 2020 r. w Polsce średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wzrosła bardzo nieznacznie – z 11,3 ha w 2010 r. do 12,4 ha w 2020 r. Tylko 145 tys. gospodarstw miało powierzchnię powyżej 20 ha, a 39 tys. – powyżej 50 ha. W 2020 r. połowa gospodarstw rolnych w Polsce wciąż miała powierzchnię użytków rolnych poniżej 5 ha

⁶ Zagadnieniom europejskiego prawa struktur agrarnych jest poświęcona monografia A. Lichorowicza, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996.

⁷ *Europejski Zielony Ład. Aspirowanie do miana pierwszego kontynentu neutralnego dla klimatu*, Komisja Europejska, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl [dostęp: 29.12.2023]; *Transfery finansowe Polska – budżet UE*, Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> [dostęp: 29.12.2023].

i produkcję standardową nieprzekraczającą 4 tys. euro. Oznacza to, że średni areal polskiego gospodarstwa jest nadal jednym z najniższych w Europie.

Działalność rolnicza jest głównym źródłem utrzymania dla niespełna 1/3 gospodarstw, zaś pozostałe źródła dochodów to działalność pozarolnicza, emerytury i renty, świadczenia socjalne⁸.

Ocena konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych wymaga dokonania pewnych porównań. Wśród krajów europejskich największymi konkurentami Polski w produkcji rolnej są Niemcy, Dania i Francja, a w niedalekiej przyszłości także Ukraina. W procesie transformacji struktur obszarowych rolnictwo tych krajów jest znacznie bardziej zaawansowane niż w Polsce. Według oficjalnych danych statystycznych w latach 2005–2020 liczba gospodarstw w Danii zmniejszyła się o 28%, we Francji – o 31%, w Niemczech – o 33%, a w Polsce – o 24%⁹. Podobnie, co ma szczególne znaczenie gospodarcze, kształtują się zmiany w grupie gospodarstw o powierzchni 100 ha i więcej użytków rolnych. W latach 2005–2020 wzrastał on odpowiednio: w Danii – z 52% do 75%, we Francji – z 52% do 68%, w Niemczech – z 50% do 62%, a w Polsce – z 18% do 23%¹⁰.

Przywołane dane statystyczne dobrze obrazują problemy strukturalne polskich gospodarstw rolnych. Rozdrobnienie struktury produkcyjnej nadal stanowi znaczącą przeszkodę w ich rozwoju, a proces zmian jest zbyt wolny. Aby utrzymać konkurencyjność, konieczne jest przyspieszenie koncentracji, specjalizacji i profesjonalizacji gospodarstw rolnych, dla których kluczowe znaczenie mają prawne ramy obrotu nieruchomościami rolnymi.

2.2. Obrót nieruchomościami rolnymi jako czynnik zmian strukturalnych

Problematyce krajowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi, ze szczególnym uwzględnieniem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, środowisko agrarystów poświęciło wiele uwagi i dało wyraz w licznych publikacjach naukowych¹¹. Omówienie zagadnienia obrotu w perspek-

⁸ Dane GUS, *Powszechny Spis Rolny 2020*, Warszawa 2021.

⁹ *Transfery finansowe...*

¹⁰ J. Plewa, *Polskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa w ujęciu globalnym*, w: P. Chmieleński, G. Gorzelak (red.), *Polska wieś i polskie rolnictwo...*, s. 157–175.

¹¹ Z obszernej literatury można przywołać: A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 387–434; idem, *Prawna regulacja obrotu grun-*

tywie czasowej wymaga jednak szerszego ujęcia niż analiza konkretnych rozwiązań prawnych. Problem regulacji obrotu nieruchomościami wykracza bowiem poza struktury agrarne. I choć stanowią one istotę prowadzonych rozważań, to warto zwrócić uwagę na ów szerszy kontekst.

Ustawodawca na różne sposoby ingeruje w reguły obrotu powszechnego w sytuacji, gdy jego przedmiotem jest nieruchomość rolna. Uzasadnieniem takiego podejścia jest założenie, że nieruchomości rolne stanowią niepomnażalne dobro publiczne i jako takie muszą podlegać ochronie. Podawany jest także argument, że reglamentacja obrotu tym zasobem naturalnym ma znaczenie egzystencjalne dla całego społeczeństwa i dlatego jest on kontrolowany i może podlegać odrębnej regulacji. Najwyraźniej na ten temat wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w szeroko komentowanym wyroku z 31 stycznia 2001 r.¹², gdzie na gruncie regulacji spadkowej wyraził pogląd o dopuszczalności odrębnej regulacji, ale przy uwzględnieniu treści art. 23 Konstytucji, który chroniąc gospodarstwo rodzinne, nie dopuszcza do naruszenia prawa własności, dziedziczenia i wolności działalności gospodarczej. Modyfikacje regulacji, choć dopuszczalne, nie mogą być zatem dowolne.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Art. 23 Konstytucji daje podstawę do przyjęcia przez ustawodawcę uregulowań szczególnych i uzasadnia pewien stopień swobody ustawodawcy, który realizując minimalne wymogi ochrony prawa dziedziczenia (ale także własności i swobody działalności gospodarczej), może wprowadzić rozwiązania służące innym wartościom konstytucyjnym. Do Trybunału Konstytucyjnego należy ocena, czy normy ustawowe, określające sposób i zakres realizacji w takiej sytuacji kilku różnych wartości konstytucyjnych, pozostają w zgodzie z Konstytucją. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego także art. 22 i 23 Konstytucji dają pewną podstawę do odrębnego – choć tylko w pewnym zakresie i pod ściśle określonymi warunkami – uregulowania spraw spadkowych dotyczących gospodarstw

tami rolnymi – ocena stanu prawnego, wnioski de lege ferenda, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 1/2, s. 11–22; P. Litwiniuk, *Z problematyki wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1, s. 69–88; K. Marciniuk, *Reżim prawny obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego 11.04.2003*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 210–213; T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VIII, s. 14–29; S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 168–184.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P. 4/99, Dz.U. Nr 11 poz. 91.

rolnych. Regulacja ta powinna być skorelowana z całokształtem regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi”¹³.

Ów całokształt regulacji należy do ustawodawcy zwykłego, który tworząc reguły obrotu nieruchomościami rolnymi, ma przestrzegać wyznaczonych przez Trybunał granic regulacji. Przegląd obowiązujących przepisów wskazuje, że ustawodawca przekracza niestety zakres przyznanej mu swobody i nie realizuje spójnej koncepcji. System jest przeregulowany, przepisy tworzone *ad causam*, a wielość regulacji, ich niestabilność, zakres zmian oraz znaczne poszerzenie sfery regulacji administracyjnej w czynnościach obrotu, a także widoczne uprzywilejowanie podmiotów publicznych narusza zasady racjonalnej legislacji i równości wobec prawa. W efekcie powstał nieczytelny schemat obejmujący pierwokupy, pierwszeństwa i prawo nabycia, zezwolenia, zgody, decyzje i umowy administracyjne, oświadczenia, rejestry i organy, różne zależnie od stron dokonywanej czynności prawnej. Regulację cechuje fragmentaryczność i kazuistyczność oraz rozproszenie kompetencji władczych. Regulacje nie spełniają wymogu proporcjonalności, a w konsekwencji naruszają zasadę pewności obrotu i zaufania do prawa – i z pewnością nie służą strukturom agrarnym, na co wskazują dane statystyczne.

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości, które przedstawiają liczbę transakcji na podstawie zawartych aktów notarialnych, w latach 2004–2021 na rynku gruntów prywatnych liczba umów przenoszących prawo własności wahała się od 62,2 tys. w 2005 r. do 79,5 tys. w 2007 r. Załamanie liczby transakcji nastąpiło po wejściu w życie 30 kwietnia 2016 r. zaostrzonych przepisów dotyczących obrotu gruntami prywatnymi. W latach 2017–2020 liczba transakcji spadła poniżej 60 tys., osiągając najniższy poziom 52,6 tys. transakcji w 2017 r. Dane potwierdzają niekorzystny wpływ przepisów z 2016 r. dotyczących obrotu gruntami prywatnymi, a także wstrzymania sprzedaży gruntów państwowych¹⁴. Zaostrzenie przepisów regulujących obrót gruntami spowodowało, że polityka strukturalna w kraju w ostatnich latach zaczęła się ukierunkowywać na utrwalanie anachronicznej struktury obszarowej, przez co znaczna część gospodarstw rolnych coraz bardziej

¹³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2001 r. 60/01, OTK-B 2002, nr 2, poz. 120; por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 63–64.

¹⁴ *Farms and farmland in the European Union – statistics*, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics#The_evolution_of_farms_and_farmland_between_2005_and_2020 [dostęp: 19.09.2023].

i w trwały sposób staje się zależna od protekcjonizmu i wsparcia o charakterze socjalnym. Wskutek niekonsekwencji i braku spójności polityki niezbędne zmiany strukturalne w rolnictwie w ostatnich latach uległy spowolnieniu, co obniżyło konkurencyjność polskiego rolnictwa na wspólnym rynku, podczas gdy w tym czasie w większości krajów Europy Zachodniej konsekwentnie kontynuowano proces koncentracji gruntów, budującej konkurencyjność gospodarstw rolnych.

2.3. Dzierżawy rolnicze

Na zmiany struktury obszarowej gospodarstw w polskim rolnictwie po akcesji pozytywny wpływ mogły mieć prawne reguły dzierżawy gruntów rolnych. Na forum europejskim powszechnie uznaje się, że dostęp do korzystania z gruntów rolnych na podstawie umów dzierżawy ma zasadniczy wpływ na sukces zmian strukturalnych w krajach Unii Europejskiej i ich ekonomicznego znaczenia¹⁵. Udział dzierżaw rolniczych w użytkowaniu gruntów wynosi średnio ponad 40%, a we Francji i w Niemczech przekracza 60%. W Polsce szacuje się go na ok. 20%¹⁶.

W Polsce przekształcenia sektora państwowego w rolnictwie w zasadzie zakończyły się przed akcesją Polski do UE. Do końca 2003 r. sprzedano 1,3 mln ha gruntów rolnych, a w dzierżawie na podstawie wieloletnich umów pozostało 2,1 mln ha, z czego 1,5 mln ha (70%) umów obejmujących 100 ha i więcej. Stan ten trwał do 2011 r., gdy uznano za konieczne zwiększenie zasobu gruntów państwowych na powiększanie gospodarstw rodzinnych. W tym celu sięgnięto po grunty gospodarstw wielkotowarowych, wśród których znaczną grupę stanowiły spółki tworzone przez byłych pracowników PGR-ów. Ustawa z 16 września 2011 r.¹⁷ dokonała daleko idącej ingerencji w prawa dzierżawców, którzy zostali „wezwani” do wyłączenia 30% użytków rolnych, tj. ok. 136 tys. ha łącznie, i zwrot do zasobów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie jest to Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa). Forma wyłączenia gruntów z dzierżawy, mimo pozoru dobrowolności,

¹⁵ A. Lichorowicz, *Potrzeba uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 63–78.

¹⁶ A. Suchoń, *Wpływ ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na dzierżawę gruntów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2, s. 269–287; eadem, *Dzierżawa nieruchomości rolnych*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 373–396; eadem, *Użytkowanie wieczyste i dzierżawa gruntów rolnych*, w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017, s. 247–267.

¹⁷ Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 233, poz. 1382.

miała charakter przymusowy, a odmowa wyłączenia z produkcji była zagrożona sankcjami w postaci likwidacji gospodarstw. Z obowiązku zostały wyłączone tylko spółki Skarbu Państwa dzierżawiące grunty państwowe, co zostało ocenione jako swoisty powrót do preferencji własności państwowej.

W stosunku do 62% umów dzierżawcy wyrazili zgody na wyłączenia, czego efektem było podpisanie aneksów wyłączających z produkcji ponad 77 tys. ha. W pozostałych przypadkach uprawnieni z tytułu dzierżawy podjęli kroki prawne. Barię dla szerszego domagania się ochrony prawnej okazały się opłaty z tytułu bezumownego korzystania z gruntów po wygaśnięciu umów, które ostatecznie ustalono na trzydziestokrotność wysokości czynszu. Wskutek odmowy przedłużenia dzierżawcom umów i wobec braku należytej ochrony ich praw prowadzone gospodarstwa sukcesywnie podlegały fizycznej likwidacji, polegającej na wyprzedaży żywego inwentarza, majątku obrotowego i ruchomych środków trwałych oraz zwolnieniach pracowników. Wygaszanie produkcji objęło ponad 400 gospodarstw o łącznej powierzchni ok. 178 tys. ha, zatrudniających ok. 6 tys. pracowników. Do 31 grudnia 2022 r. wygasło ponad 200 umów obejmujących dzierżawą blisko 58 tys. ha. Do końca 2024 r. wygaśnie większość pozostałych, obejmujących ponad 120 tys. hektarów użytków rolnych¹⁸. „Uwolnione” nieruchomości wróciły do dyspozycji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z przeznaczeniem na wsparcie gospodarstw o niskim potencjale ekonomicznym.

Wskutek podjętych działań legislacyjnych struktura obszarowa gospodarstw w Polsce ulega deformacji, zwłaszcza wielkotowarowych gospodarstw korzystających z gruntów państwowych na podstawie długoterminowych umów dzierżawy. Likwidacja nowoczesnych, konkurencyjnych i podejmujących działania na rzecz środowiskowego zrównoważenia, wielkotowarowych gospodarstw przez wygaszanie produkcji jest z perspektywy gospodarczej działaniem nieracjonalnym, szkodliwym i niosącym długofalowe skutki¹⁹.

3. Czynniki finansowe

Na istniejący stan struktury agrarnej w Polsce duży wpływ, zarówno dawniej, jak i obecnie, mają mechanizmy wsparcia bezpośredniego, zwłaszcza dopłaty bezpośrednie. System dopłat ewoluował: od jednolitej płatności do

¹⁸ A. Kołodziej, J. Pyrgies, *Obrót gruntami rolnymi a zmiany struktury obszarowej gospodarstw*, w: P. Chmieliński, G. Gorzelak (red.), *Polska wieś i polskie rolnictwo...*, s. 219–224; Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2012 r., Warszawa 2013.

¹⁹ A. Kołodziej, J. Pyrgies, *Obrót gruntami rolnymi...*, s. 225–226.

każdego hektara użytków rolnych w kierunku ograniczania środków dla wielkotowarowych gospodarstw (tzw. *capping*) i zwiększenia wsparcia kierowanego do małych i średnich gospodarstw²⁰. Poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych przestała stanowić zasadniczy cel wsparcia finansowego, a dodatkowe środki przeznaczono na niwelowanie różnic w dochodach. System płatności bezpośrednich w coraz większym stopniu realizuje funkcję socjalną, zachęcając do utrzymywania nawet niewielkich obszarów użytków rolnych jako gospodarstw rolnych. Ich sytuacja stała się jeszcze korzystniejsza po dokonaniu w 2015 r. zmian w systemie płatności bezpośrednich na korzyść małych i średnich gospodarstw²¹. Wprowadzono m.in. możliwość korzystania z uproszczonego systemu dla małych gospodarstw, płatności dodatkowej dla małych i średnich gospodarstw oraz dla młodych rolników. Działania te nie przyniosły oczekiwanych efektów, co pokazują przywołane już dane statystyczne.

Innym negatywnym zjawiskiem potwierdzającym socjalny cel realizowany z funduszy strukturalnych jest alokacja środków między funduszami. Aby umożliwić państwu UE lepsze dostosowanie polityki do priorytetów zmian w sektorze rolnym, Komisja Europejska dała możliwość przesunięcia środków finansowych między filarami. W latach 2007–2013 było to do 25%, a przyjęty kompromis na okres 2023–2027 zezwalał na przesunięcie do 30% środków z II filara do I filara WPR. W Polsce w obu okresach programowych dokonano przesunięcia z puli przeznaczonej na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich na dopłaty bezpośrednie. W rezultacie roczna kwota środków na II filar w latach 2007–2013 wynosiła 2,5 mld euro, a w następnych budżetach zmalała odpowiednio do 1,3 mld i 0,9 mld. To oznacza wyraźne ograniczenie możliwości finansowania działań strukturalnych, modernizacyjnych rolnictwa i rozwoju pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich²².

²⁰ A. Sadłowski, *Płatności bezpośrednie dla rolników – transfery, subsydia czy wydatki na dobra i usługi publiczne?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2022, t. 66, nr 3, s. 119–127; D. Łobos-Kotowska, *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia obniżenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 19–32; J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Płatności bezpośrednie*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2020, s. 599–612; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 326–334.

²¹ Obecnie podstawę ubiegania się o płatności dla małych i średnich gospodarstw stanowi art. 147a ustawy z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 261 ze zm.

²² System Informacji Zarządczej ARiMR, www.gov.pl/web/arimir/platnosci-bezposrednie [dostęp: 26.02.2024]; M. Drygas, I. Nurzyńska, *Pożądana struktura wsparcia w ramach*

Negatywne skutki zachowawczej i chaotycznej legislacji strukturalnej w Polsce ujawniły się na przełomie 2023 i 2024 r. w kontekście wojennych warunków handlu ukraińskim zbożem.

Między Unią Europejską a Ukrainą już od 2016 r. obowiązuje umowa o wolnym handlu i inwestycjach (DCFTA²³), która stopniowo redukuje cła oraz ograniczenia ilościowe we wzajemnej wymianie handlowej. Agresja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. drastycznie zmieniła sytuację humanitarną i gospodarczą. Jednym ze sposobów wsparcia Ukrainy przez Unię Europejską była radykalna liberalizacja handlu, polegająca na zawieszeniu wszystkich ceł na importowane towary, obowiązująca od czerwca 2022 r.

Uwolnienie handlu z całą ostrością ukazało problemy z konkurencyjnością rolnictwa polskiego. W związku z zablokowaniem szlaków czarnomorskich i tradycyjnych kierunków eksportowych doszło do poważnego zwiększenia importu towarów rolno-spożywczych, zwłaszcza zboża, z Ukrainy do UE i drastycznej obniżki ich cen na rynkach europejskich, głównie w Polsce. Stan ten stał się zarzewiem ostrego konfliktu między Polską a Ukrainą oraz Unią Europejską. Działania rozjemcze i zaradcze były podejmowane *ad hoc*, nie do końca zgodnie z obowiązującymi traktatami, i mało efektywnie. Perspektywy też nie są optymistyczne. Problem polega bowiem na tym, że Ukraina jest jednym z najbardziej konkurencyjnych obszarów na świecie, jeśli chodzi o produkcję żywności²⁴. Wynika to nie tylko z posiadania największych zasobów czarnoziemów (ok. 40%), lecz także z przewagi w strukturze gospodarstw o dużych powierzchniach, sprzyjających inwestycjom w nowoczesne techniki uprawy, sprzęt i technologię, również z udziałem kapitału zagranicznego. Optymistycznie można założyć, że jedynie niewielka część największych polskich gospodarstw (o powierzchni powyżej 100 ha) produkujących zboża i rośliny oleiste jest w stanie wytrzymać stałą konkurencję z Ukrainą²⁵.

wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej po 2020 r. oraz cele polityki krajowej w świetle globalnych wyzwań modernizacyjnych wobec polskiego rolnictwa, Forum Inicjatyw Rozwojowych, Warszawa 2021, s. 78 i n.

²³ Od 1 stycznia 2016 r. UE i Ukraina tymczasowo stosują pogłębioną i kompleksową strefę wolnego handlu (DCFTA) w ramach szerszego układu o stowarzyszeniu (Dz.U. UE L z 2014 r. Nr 161, s. 3 ze zm.), którego postanowienia dotyczące polityki i współpracy są tymczasowo stosowane od listopada 2014 r. DCFTA otwiera rynki towarów i usług po obu stronach w oparciu o przewidywalne i możliwe do wyegzekwowania zasady handlu.

²⁴ S. Matuszak, *Spichlerz świata? Rozwój rolnictwa na Ukrainie*, Warszawa 2021, s. 5–56.

²⁵ A. Sarna, *Transformacja ukraińskiego rolnictwa: od kolchozów do agroholdingów*, „Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich” 2014, nr 127.

Trzeba więc szukać innych rozwiązań, poczynając od diagnozy obecnej sytuacji i wsparcia wspólnych przedsięwzięć, które mogłyby przynieść korzyści obu stronom: polskiej i ukraińskiej. Bliskość Ukrainy daje możliwość efektywnego przetwarzania w Polsce importowanych surowców. Polskie przetwórstwo rolno-spożywcze należy do najnowocześniejszych w Europie, a jego moce przerobowe są według przetwórców dalekie od pełnego wykorzystania. Dobrze rokują wspólne inwestycje infrastrukturalne, na które – jak pokazała Rumunia – można wykorzystać pomoc finansową z UE.

Polska może z powodzeniem eksportować na rynek ukraiński wiele produktów spożywczych, jak choćby produkty i przetwory mleczarskie, mięso, wyroby cukiernicze i czekoladowe, a w przyszłości – w jeszcze większym zakresie produkty premium. Ukraina stanowi obiecujący rynek dla polskich produktów rolno-spożywczych. W 2021 r. ich eksport do tego kraju stanowił ponad 2% całkowitego polskiego eksportu żywności, osiągając wartość 811 mln euro – co oznacza wzrost o 7% w porównaniu z 2020 r. Jednak import z Ukrainy rośnie szybciej niż eksport, co w 2021 r. doprowadziło do ujemnego salda handlowego Polski z tym państwem na poziomie 107 mln euro. Wartość importu z Ukrainy wyniosła wówczas 919 mln euro, czyli o 27% więcej niż w 2020 r. i ponad sześć razy więcej niż w 2009 r.²⁶ Dobre stosunki handlowe i inwestycyjne mogą te proporcje zmienić na korzyść Polski.

Wnioski końcowe

Kierunek zmian struktury obszarowej gospodarstw w Polsce po akcesji do UE jest zbieżny z obserwowanym w krajach o wyższym poziomie rozwoju rolnictwa, ale tempo tych przekształceń jest zbyt wolne, by można oczekiwać szybkiego wyrównania różnic strukturalnych, a w konsekwencji poprawy konkurencyjności. Racjonalizacja struktury obszarowej gospodarstw rolnych stanowi zatem wyzwanie i warunek dalszego efektywnego rozwoju polskiego rolnictwa.

Dla pożądaných w Polsce zmian struktury obszarowej gospodarstw rolnych kluczowy jest rynkowy obrót gruntami rolnymi, o ile zostanie odpowiedzialnie uregulowany. W ciągu ostatnich 20 lat system obrotu gruntami rolnymi ewoluował od nieskrępowanej przepisami swobody w kierunku limitów obszarowych, ograniczeń możliwości dysponowania nabytymi gruntami oraz deklaratywnej wyłączności ich nabywania przez rolników

²⁶ S. Matuszak, *Spichlerz świata...*, s. 52–55.

indywidualnych prowadzących gospodarstwa rodzinne. Przenoszenie własności utrudnia i komplikuje wiele rygorystycznych wymogów i ograniczeń.

Racjonalizacja struktury obszarowej wymaga pilnej regulacji dzierżaw rolniczych. Dlatego postuluje się, by w sprawie wielkotowarowych gospodarstw dzierżawców gruntów państwowych, w tym spółek utworzonych przez byłych pracowników PGR-ów, opowiedzieć się za rozwiązaniem pragmatycznym, w myśl którego dzierżawcy, którzy wyłączyli 30% użytków rolnych, mogliby przedłużać umowy bez nowych włączeń, a ci, którzy nie wyrazili na nie zgody i nadal prowadzą gospodarstwa, mieliby możliwość uczestniczyć w przetargach ofert pisemnych, po wyłączeniu racjonalnie uzasadnionej powierzchni gruntów i przy zapewnieniu ciągłości prowadzenia działalności gospodarczej. Konieczna wydaje się także rezygnacja z zakazu sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, który nie ma merytorycznego uzasadnienia, a wręcz tworzy zagrożenie dla konkurencyjności polskiego rolnictwa i zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Zmiany wymagają też instrumenty finansowego wsparcia. Preferencyjne ukierunkowanie wsparcia na małe i średnie gospodarstwa, którego część nadal trafia do osób ich nieprowadzących, jest jednym z czynników osłabiających skuteczność działań na rzecz poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa. System wsparcia powinien zostać ukierunkowany na gospodarstwa towarowe zdolne do rozwoju w celu poprawy ich konkurencyjności, przy uwzględnieniu niezbędnych działań na rzecz poprawy stanu środowiska. System finansowania powinien w mniejszym stopniu bazować na bezpośrednich płatnościach obszarowych, a w większym – na dofinansowywaniu konkretnych działań i zadań. Do gospodarstw małych obszarowo mogą być adresowane środki o charakterze pomocowym, ale pod warunkiem spełnienia określonych wymogów, zwłaszcza środowiskowych, takich jak rolnictwo regeneratywne, konserwujące czy węglowe. Działania takie, co pokazują badania, mogłyby skutecznie przeciwdziałać postępującej deformacji struktury obszarowej gospodarstw w Polsce oraz wspierać działania proekologiczne.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J., Łobos-Kotowska D. (2020), *Płatności bezpośrednie*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Chmieliński P., Czubak W. (2024), *Ewolucja oddziaływania Wspólnej Polityki Rolnej na przemiany wsi i rolnictwa w Polsce – zestawienia transferów*, w: P. Chmieliński, G. Gorzelak (red.), *Polska wieś i polskie rolnictwo. 20 lat w Unii Europejskiej*, Warszawa.

- Czechowski P., Niewiadomski A. (2012), *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” t. X.
- Czubak W. (2012), *Rola i wpływ dopłat bezpośrednich na procesy przemian w rolnictwie*, w: W. Czubak, E. Kiryłuk-Dryjska, W. Poczta, A. Sadowski, *Wspólna Polityka Rolna a rozwój rolnictwa w Polsce*, Poznań.
- Drygas M., Nurzyńska I. (2021), *Pożądana struktura wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej po 2020 roku oraz cele polityki krajowej w świetle globalnych wyzwań modernizacyjnych wobec polskiego rolnictwa*, Warszawa.
- Kołodziej A., Pyrgies J. (2024), *Obrót gruntami rolnymi a zmiany struktury obszarowej gospodarstw*, w: P. Chmieliński, G. Gorzelak (red.), *Polska wieś i polskie rolnictwo. 20 lat w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Kurowska T. (2009), *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” t. VIII.
- Lichorowicz A. (1996), *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków.
- Lichorowicz A. (2004), *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 2.
- Lichorowicz A. (2009), *Prawna regulacja obrotu gruntami rolnymi – ocena stanu prawnego, wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Legislacyjny” nr 1/2.
- Lichorowicz A. (2010), *Potrzeba uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Litwiniuk P. (2021), *Z problematyki wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Łobos-Kotowska D. (2014), *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia obniżenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria” t. XIII.
- Marciniuk K. (2017), *Reżim prawny obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego 11.04.2003*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Matuszak S. (2021), *Spichlerz świata? Rozwój rolnictwa na Ukrainie*, Raport OSW, Warszawa.
- Plewa J. (2024), *Polskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa w ujęciu globalnym*, w: P. Chmieliński, G. Gorzelak (red.), *Polska wieś i polskie rolnictwo. 20 lat w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Prutis S. (2005), *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” t. V.
- Sadłowski A. (2022), *Płatności bezpośrednie dla rolników – transfery, subsydia czy wydatki na dobra i usługi publiczne?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” t. 66, nr 3.
- Sadowski A. (2021), *Polska wieś korzysta na obecności w Unii*, „Rzeczpospolita” 9.12.2021.
- Sadowski A., Czubak W. (2013), *The priorities of rural development in UE countries in years 2007–2013*, „Agricultural Economics” nr 59(2).
- Sarna A. (2014), *Transformacja ukraińskiego rolnictwa: od kolchozów do agroholdingów*, „Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich” nr 127.
- Spychalski G. (2015), *Konsekwencje integracji europejskiej dla polskiego rolnictwa w opinii właścicieli gospodarstw rolnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenie Ekonomistów i Agrobiznesu” t. XVIII, z. 1.

- Suchoń A. (2017), *Użytkowanie wieczyste i dzierżawa gruntów rolnych*, w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości w praktyce notarialnej*, Warszawa.
- Suchoń A. (2019), *Dzierżawa nieruchomości rolnych*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Suchoń A. (2022), *Wpływ ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na dzierżawę gruntów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Tomczyk F., *Rolnictwo polskie i nauki rolnicze wobec integracji z Unią Europejską*, „Postęp Nauk Rolniczych” 1998, nr 3.
- Winczorek P. (2008), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa.

ELŻBIETA KREMER

Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa, Polska
e-mail: ekremer@nsa.gov.pl
ORCID: 0009-0001-4410-9935

Nieruchomość ziemska w dekreście PKWN z 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej – zagadnienia wybrane

Land property in the Decree of the Polish Committee of National Liberation
of 6 September 1944 on the implementation of the land reform –
selected issues

Beni immobili fondiari nel decreto del Comitato polacco
di liberazione nazionale del 6 settembre 1944
sull'attuazione delle riforme agrarie – alcune questioni scelte

The subject of consideration is the notion of land property contained in the Decree of the Polish Committee of National Liberation on the implementation of a land reform. Although the term was used in the Decree there was no definition of it in the Decree. And yet, a proper establishment of its meaning is important for determining the scope of the Decree, especially because despite the passage of years, the concept of landed property is still the subject of administrative and judicial-administrative proceedings. Difficulties concern mainly the question whether there actually exists a connection between a landed property and agricultural activities, either directly or through a functional relationship.

Keywords: land reform, land property, agricultural land property, functional relationship

L'oggetto delle considerazioni è la nozione di beni immobili fondiari inclusa nel decreto del Comitato polacco di liberazione nazionale del 6 settembre 1944 che riguarda l'attuazione delle riforme agrarie. Il decreto ricorre alla nozione richiamata, senza però definirla. Determinarne correttamente il significato è importante per poter determinare l'oggetto stesso del decreto. Per cui, nonostante il passare del tempo, la nozione in questione è tuttora oggetto di procedimenti amministrativi e giudiziari amministrativi. Particolari difficoltà riguardano accertamenti circa l'esistenza di un collegamento tra i beni immobili fondiari e l'attività agricola, sia esso si carattere diretto o funzionale.

Parole chiave: riforma agraria, beni immobili fondiari, beni immobili fondiari di natura agricola, collegamento funzionale

Problematyka dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, który wszedł w życie 13 września 1944 r.¹, mimo tak znacznego upływu czasu ciągle jest przedmiotem zainteresowania przedstawicieli doktryny. Nadal stanowi też podstawę prawną orzekania zarówno dla organów administracji i sądów administracyjnych, jak i dla sądów powszechnych, w sprawach związanych z przejściem nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa wprawdzie na podstawie dekretu, ale niezgodnie z jego przepisami.

Brak ustawy zawierającej rozwiązania reprivatyzacyjne powoduje, że prowadzone postępowania zmierzające do wykazania, że dekret został zastosowany z naruszeniem jego przepisów, stanowią jedyną drogę prawną, która może prowadzić do częściowego zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli. Stąd problematyka dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej z uwagi na skutki prawne, jakie wywołał ten akt, nadal stanowi przedmiot zainteresowania zarówno byłych właścicieli, jak i organów i sądów, a więc podmiotów stosujących prawo. Obecnie stosowanie dekretu, tj. aktu o charakterze nacjonalizacyjnym, który istnieje w systemie prawa od kilkadziesiąt lat, powoduje trudności z jego wykładnią, dlatego celowe i zasadne jest przedstawienie spornych zagadnień, jakie powstają na tle stosowania dekretu, oraz sposobu ich rozwiązania.

Jednym z głównych zagadnień, jakie pojawiają się na tle przepisów dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, jest ustalenie jego zakresu przedmiotowego, czyli treści pojęcia „nieruchomość ziemska”, które występuje w dekrecie. W tej kwestii wypowiadał się również Aleksander Lichorowicz w artykule *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*², a także w glosach: do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r. (sygn. SK 5/01)³ oraz do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2015 r. (sygn. I OSK 2440/13)⁴. Dlatego z okazji jubileuszu Profesora warto powrócić do tego zagadnienia, które mimo upływu czasu

¹ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. Nr 4, poz. 17.

² A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 1085–1095.

³ Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2.

⁴ Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2015 r., sygn. I OSK 2440/13, LEX 280879, LEX/el.2016

w praktyce stosowania prawa nadal sprawia trudności i budzi wiele wątpliwości prawnych.

Przed omówieniem zakresu przedmiotowego dekretu z 6 września 1944 r. konieczne jest przybliżenie pojęć, jakie w nim występują, a nie są definiowane, w tym podstawowe pojęcia nieruchomości ziemskiej i nieruchomości ziemskiej o charakterze rolniczym. W rozważaniach tych nie można również pominąć dekretu z 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, który wszedł w życie w dniu ogłoszenia⁵, gdyż wprowadzone zmiany są źródłem kolejnych wątpliwości co do zakresu przedmiotowego reformy rolnej. przede wszystkim należy jednak przypomnieć podstawowe zasady przejmowania nieruchomości na cele reformy rolnej wynikające z dekretu PKWN z 6 września 1944 r.

Dekret PKWN w pierwotnym brzmieniu w art. 2 ust. 1 stanowił, że na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym:

- a) stanowiące własność Skarbu Państwa z jakiegokolwiek tytułu;
- b) będące własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej i obywateli polskich narodowości niemieckiej;
- c) będące własnością osób skazanych prawomocnie za zdradę stanu, za pomoc udzieloną okupantom ze szkodą dla państwa lub miejscowej ludności, względnie za inne przestępstwo przewidziane w dekreście PKWN z 12 września 1944 r. (Dz.U.R.P. Nr 4, poz. 16);
- d) skonfiskowane z jakichkolwiek innych przyczyn prawnych;
- e) stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województwa poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeżeli ich łączny obszar przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni.

W dalszej części dekret w art. 2 ust. 1 stanowił, że wszystkie nieruchomości ziemskie wymienione w pkt oznaczonych lit. b–e części pierwszej tego artykułu przechodzą bezzwłocznie bez żadnego wynagrodzenia w całości na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1 część druga. Z powołanego art. 2 ust. 1 dekretu wynika, że na cele reformy rolnej przeznaczone zostały nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym wymienione w pkt oznaczonych lit. a–e, a prawo własności przedmiotowych

⁵ Dekret z 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. Nr 3, poz. 9.

nieruchomości przeszło z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa z dniem wejścia w życie dekretu, tj. 13 września 1944 r. Kluczową cechą tej regulacji jest to, że pozbawienie własności w trybie dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej nie następowało w drodze indywidualnego aktu stosowania prawa, w tym aktu o charakterze deklaratoryjnym. Skarb Państwa uzyskiwał prawo własności nieruchomości ziemskich, o których mowa w art. 2 ust. 1 dekretu, a więc również tych, o których mowa w pkt oznaczonym lit. e, bez potrzeby podejmowania postępowania administracyjnego w celu uzyskania orzeczenia (decyzji) właściwego organu.

W praktyce powstawały jednak wątpliwości i spory co do tego, czy dana nieruchomość przeszła na własność Skarbu Państwa na podstawie przepisów dekretu, spory zaś dotyczyły głównie nieruchomości określonych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, a więc nieruchomości, które musiały spełniać określone kryteria obszarowe zarówno co do całej nieruchomości, jak i do użytków rolnych. Stąd w § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej przewidziano możliwość orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu.

Postępowanie, o którym mowa w § 5 rozporządzenia, a które wszczynane jest na wniosek strony, stanowi administracyjną drogę prawną, na której można żądać ustalenia w formie decyzji administracyjnej, że dana nieruchomość nie podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej. Indywidualny akt stosowania prawa, jakim jest decyzja administracyjna wydawana na podstawie § 5 rozporządzenia, jest zatem środkiem prawnym, z którego można skorzystać wówczas, gdy dekret o reformie rolnej w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, został nieprawidłowo zastosowany. Z kolei ustalenia nieprawidłowego zastosowania dekretu o reformie rolnej w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. b–d, można dochodzić tylko przed sądem powszechnym. Natomiast stosownie do art. 1 ust. 1 i 3 dekretu z 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej tytułem do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej (gruntowej) prawa własności nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. b–e dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej było zaświadczenie wojewódzkiego urzędu ziemskiego, stwierdzające, że nieruchomość ziemska jest przeznaczona na cele reformy rolnej według powołanych wyżej przepisów.

Wpisy następowały na wniosek właściwego wojewódzkiego urzędu ziemskiego. Przyjęcie, że podstawą wpisu prawa własności w księgach hipotecznych (gruntowych) jest zaświadczenie, było wynikiem regulacji zawartej w dekreście o reformie rolnej, zgodnie z którą nabycie prawa własności przez Skarb Państwa nastąpiło z mocy prawa bez wydawania decyzji potwierdzającej ten fakt. To krótkie odwołanie do podstawowych zasad wynikających z dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej pozwala na sformułowanie ogólnej uwagi, iż skutkiem wejścia w życie dekretu było jednorazowe przejście z mocy prawa 13 września 1944 r. na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym wskazanych w art. 2 ust. 1 lit. b–e dekretu o reformie rolnej, skutek ten następował jednorazowo, a dla jego wywołania, jak również potwierdzenia, że zaistniał, nie był wydawany żaden indywidualny akt administracyjny stosowania prawa.

Przed odniesieniem się do pojęcia nieruchomości ziemskiej o charakterze rolniczym, o którym mowa w art. 2 ust. 1 dekretu, warto wrócić do sygnalizowanej wcześniej nowelizacji dekretu PKWN z 6 września 1944 r., która została dokonana dekretem z 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Dekret z 17 stycznia 1945 r. wprowadził kilka zmian w dekreście z 6 września 1944 r., w tym najistotniejszą dla niniejszych rozważań, dotyczącą art. 2 ust. 1, polegającą na skreśleniu słów „o charakterze rolniczym”, a także zmian dotyczących nieruchomości wskazanych w lit. b i c poprzez rozszerzenie ich dotychczasowego zakresu. Ponadto dekret ten rozszerzył cele reformy rolnej określone w art. 1 ust. 2 lit. a–d poprzez dodanie celu określonego w lit. e, który dotyczy zarezerwowania odpowiednich terenów pod rozbudowę miast, kolonii mieszkaniowych i ogródków działkowych oraz terenów na potrzeby wojskowe, komunikacji publicznej lub melioracji.

Zgodnie zaś z art. 4 dekret wszedł w życie z dniem ogłoszenia, tj. 19 stycznia 1945 r. W związku z dokonaną nowelizacją art. 2 ust. 1 dekretu PKWN z 6 września 1944 r., polegającą na skreśleniu słów „o charakterze rolniczym”, przepis ten stanowił, że na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie wskazane w lit. a–e. Warto dodać, że treść przepisu zawartego w lit. e nie uległa zmianie, a tym samym określone w nim normy obszarowe, tj. 100 ha powierzchni ogólnej bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenach województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni, nadal obowiązywały.

Nowelizacja dekretu wzbudziła wątpliwości co do zakresu przedmiotowego dekretu z 6 września 1944 r., sprowadzających się do pytania, czy

z dniem 19 stycznia 1945 r. na cele reformy rolnej przeznaczone zostały nieruchomości ziemskie, czy tak jak na dzień 13 września 1944 r. nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym. W orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach prowadzonych na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r., a więc dotyczących ustalenia, czy dana nieruchomość podpada pod art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, powszechne jest stanowisko, że przepis ten należy stosować w brzmieniu obowiązującym na dzień wejścia w życie dekretu z 6 września 1944 r.

Najszerzej na ten temat wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów NSA z 10 stycznia 2011 r. (I OPS 3/10), wskazując, że dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej wszedł w życie 13 września 1944 r., tj. w dniu ogłoszenia. Z tym dniem nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, wymienione w art. 2 ust. 1 dekretu, przeszły na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1 ust. 2 dekretu. Dekret nie dotyczył zatem nieruchomości, które nie były nieruchomościami o charakterze rolniczym. Tego stanu rzeczy nie mógł zmienić dekret z 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, który wszedł w życie 17 stycznia 1945 r., tj. w dniu ogłoszenia.

W szczególności nie mogło tego zmienić skreślenie w art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze dekretu z 6 września 1944 r. wyrazów „o charakterze rolniczym” (art. 1 ust. 5 dekretu nowelizującego). Skoro określone nieruchomości przeszły już na własność Skarbu Państwa 13 września 1944 r. (z dniem ogłoszenia dekretu z 6 września 1944 r.), to późniejsza zmiana dekretu nie mogła spowodować ponownego przejścia tych samych nieruchomości na własność Skarbu Państwa. Nie można również przyjąć, że z dniem 13 września 1944 r. przeszły na własność Skarbu Państwa nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, a z dniem 19 stycznia 1945 r. – nieruchomości ziemskie, które nie miały charakteru rolniczego. Oznaczałoby to bowiem, że na podstawie dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej najpierw przejęto na własność Skarbu Państwa nieruchomości o charakterze rolniczym (z dniem 13 września 1944 r.), a następnie na podstawie tego samego dekretu przejęto na własność Skarbu Państwa (z dniem 19 stycznia 1945 r.) jeszcze inne nieruchomości ziemskie.

Takie rozumowanie jest niedopuszczalne, gdyż prowadzi do wniosku, że dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej przewidywał przeprowadzenie „dwóch reform rolnych” w zakresie pozyskania nieruchomości na cele reformy rolnej: jednej, która dotyczyła nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym, oraz drugiej, która dotyczyła innych nieruchomości o charakterze

nierolniczym. Nasuwa się więc wniosek, że zmiana dokonana dekretem z 17 stycznia 1945 r., polegająca na skreśleniu wyrazów „o charakterze rolniczym” w art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze dekretu z 6 września 1944 r., nie zmieniała istoty postanowień tego dekretu co do tego, jakie nieruchomości przeszły na własność Skarbu Państwa z dniem 13 września 1944 r.

Istota postanowień dekretu z 6 września 1944 r. polegała na przejściu określonych nieruchomości na własność Skarbu Państwa z dniem ogłoszenia tego dekretu i nie było podstaw do przejścia na podstawie tego dekretu na własność Skarbu Państwa nieruchomości w innym, późniejszym terminie. Stanowisko to jest powszechnie przyjmowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, aczkolwiek warto odnotować wyrok NSA z 1 października 2014 r. (I OSK 1722/13), w którym zaprezentowane zostało odmienne stanowisko – zgodnie z nim od 19 stycznia 1945 r. dekret o reformie rolnej dotyczył także nieruchomości ziemskich niemających charakteru rolniczego, jednak zmiana ta nie oznaczała, że reforma została przeprowadzona dwukrotnie, ale że zakres jednej reformy rolnej z 1944 r. został poszerzony.

Należy podkreślić, że wskazane zagadnienie wynikało z dekretu z 17 stycznia 1945 r. nowelizującego dekret z 6 września 1944 r. było już sygnalizowane w literaturze. Aleksander Lichorowicz w powołanym na wstępie artykule *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego* stwierdził, że zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie powszechnie przyjmuje się, iż państwo nabyło własność nieruchomości ziemskich objętych reformą rolną z dniem 13 września 1944 r., czyli z dniem wejścia w życie dekretu z 6 września 1944 r. Zdaniem Aleksandra Lichorowicza zapomniano tymczasem, że w pierwotnej wersji z 6 września 1944 r. zakres działania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej był węższy i obejmował tylko nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym. Dopiero 19 stycznia 1945 r. został on rozszerzony na wszystkie nieruchomości ziemskie należące do osób określonych w art. 2 ust. 1 dekretu.

W konsekwencji część nieruchomości ziemskich o charakterze „nierolniczym” stała się własnością Skarbu Państwa z dniem 19 stycznia 1945 r., a nie 13 września 1944 r.⁶ Również Szymon Fruba w późniejszym artykule *Pojęcie nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, powołując się m.in. na Aleksandra Lichorowicza, stwierdził, że w konsekwencji dokonanej nowelizacji na cele reformy rolnej zostały przeznaczone wszystkie nieruchomości ziemskie określone w art. 2 dekretu, tj. nie tylko nieruchomości ziemskie mające charakter rolniczy, ale także

⁶ A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 1089.

te, które charakteru rolniczego nie miały⁷. Za tym stanowiskiem opowiada się również Tomasz Kulicki⁸, stwierdzając, że dekret z 17 stycznia 1945 r. nowelizujący dekret z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej wskazuje, iż wolą prawodawcy było rozszerzenie zakresu nacjonalizacji, z czym koresponduje dokonana w tym samym czasie nowelizacja art. 1 ust. 2 dekretu, polegająca głównie na poszerzeniu celów reformy rolnej, do których zaliczono zarezerwowanie odpowiednich terenów na potrzeby wojskowe, komunikacji publicznej lub melioracji.

Skoro, zdaniem Kulickiego, prawodawca zaliczył do celów reformy rolnej cele użyteczności publicznej, a jednocześnie zamiast „nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym” umieścił „nieruchomości ziemskie”, to nie może być wątpliwości, że zmiana ta była podyktowana zamiarem przeznaczenia nierolniczych nieruchomości ziemskich na cele niemające związku z produkcją rolną. Równocześnie podkreśla, że z punktu widzenia współczesnej techniki legislacyjnej zmiana przepisu, który w przeszłości wywarł już jednorazowy skutek, budzi poważne wątpliwości. Kulicki uważał też, że otwarta pozostaje kwestia, czy nowelizacja wywołała skutek z mocą wsteczną, czy poszerzyła zakres nacjonalizacji z chwilą wejścia w życie, tj. 19 stycznia 1945 r.

Przedstawione uwagi dotyczące wątpliwości co do zakresu analizowanego dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, które spowodowane zostały nowelizacją z 17 stycznia 1945 r., prowadzą do następujących wniosków.

Po pierwsze, nastąpił swoisty dualizm poglądów co do wskazanego zagadnienia w orzecznictwie sądownoadministracyjnym i nielicznych wprawdzie wypowiedziach przedstawicieli doktryny. Po drugie, przywołane wypowiedzi przedstawicieli doktryny, mimo że były formułowane już współcześnie, w tym po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁹, i dotyczyły istotnych zagadnień, takich jak jest zakres przedmiotowy aktu o charakterze o nacjonalizacyjnym, jakim był dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, opowiadały się za wykładnią rozszerzającą tego aktu. Po trzecie, dekret ten był aktem „jednorazowym”, gdyż jego zastosowanie wyczerpało się na rewizji stosunków własnościowych zastanych w mo-

⁷ Sz. Fruba, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 2, s. 11.

⁸ T. Kulicki, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w rozumieniu dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2016, nr 3, s. 584–585.

⁹ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

mencie jego wejścia w życie. Dekret ten zaś nie znajdował zastosowania do sytuacji formujących się w okresie późniejszym, a więc już po jego wejściu w życie. Nie zmienia to jednak faktu, że w wyniku zastosowania przepisów dekretu ukształtowały się różnego rodzaju stosunki prawne, a do dziś mogą pojawiać się na tym tle spory, przede wszystkim dotyczące podlegania konkretnej nieruchomości działaniu dekretu. Po czwarte, należy zwrócić uwagę na zakres terytorialnego zasięgu oddziaływania dekretu z 6 września 1944 r., w ramach którego istotne są dwa zagadnienia. Pierwszym jest oddziaływanie dekretu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w granicach przedwojennych, a drugim – jego oddziaływanie na Ziemiach Odzyskanych. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z 17 lutego 2011 r. (III CZP 121/10)¹⁰: „Nie budzi wątpliwości oddziaływanie dekretu na terenach wyzwolonych spod okupacji w chwili wejścia dekretu w życie”.

Intencją PKWN było stanowienie prawa w odniesieniu do całego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w granicach przedwojennych, a więc także w odniesieniu do terenów, które w chwili wejścia w życie dekretu znajdowały się jeszcze pod okupacją. Dowodzi tego art. 2 ust. 1 lit. e, w którym jest mowa m.in. o województwach poznańskim, pomorskim oraz śląskim, które w dniach wydania i ogłoszenia dekretu pozostawały jeszcze pod okupacją niemiecką. Należy również zwrócić uwagę na art. 1 ust. 1 zdanie drugie i trzecie dekretu z 6 września 1944 r., w których stwierdzono: „Ustrój rolny w Polsce oparty będzie na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach, stanowiących prywatną własność ich posiadaczy. [...] Wobec tego, że znaczna część Polski pozostaje jeszcze pod okupacją, w obecnej chwili nastąpić może jedynie częściowy nadział ziemi w rozmiarach zapasu ziemi na terytoriach już wyzwolonych”.

Przytoczony przepis dotyczy nadziału ziemi, czyli osób, które na podstawie dekretu otrzymywały ziemię celem utworzenia gospodarstwa rolnego, natomiast skutek prawny w postaci przejścia prawa własności nieruchomości ziemskich na rzecz Skarbu Państwa nastąpił zgodnie z art. 2 ust. 1 bezzwłocznie, czyli w dniu wejścia w życie dekretu.

Jeśli chodzi o drugie zagadnienie dotyczące oddziaływania dekretu na Ziemiach Odzyskanych, to w orzecznictwie i piśmiennictwie wskazuje się, że obowiązywanie dekretu zostało rozciągnięte na podstawie art. 4 dekretu z 13 listopada 1945 r. o zarządzie ziem odzyskanych¹¹.

¹⁰ Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z 17 lutego 2011 r., sygn. akt III CZP 121/10, LEX nr 700663.

¹¹ Dekret z 13 listopada 1945 r. o zarządzie ziem odzyskanych, Dz.U. Nr 51, poz. 295 ze zm.

Formułowana jest również teza, że przepisy dekretu – podobnie jak inne przepisy prawa polskiego – obowiązywały na Ziemiach Odzyskanych już wcześniej. Takie stanowisko zajął zwłaszcza Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 21 maja 1948 r. (C III 2150/47)¹². Stanowisko takie wynika także z art. 47 dekretu z 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska¹³, który przewidywał m.in. utratę mocy prawnej na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska sprzecznych z przepisami tego dekretu przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Jak wspomniano na wstępie, dla ustalenia zakresu przedmiotowego analizowanego dekretu PKWN podstawowe znaczenie ma pojęcie nieruchomości ziemskiej, którym dekret się posługuje, ale nie zawiera legalnej definicji tego pojęcia. Stąd dla ustalenia treści pojęcia „nieruchomość ziemska” niejednokrotnie odwoływano się do wykładni systemowej, poszukując w obowiązującym wówczas systemie prawa legalnej definicji tego pojęcia. Zdaniem Aleksandra Lichorowicza¹⁴ w dniu wejścia w życie dekretu o reformie rolnej ustawodawstwu polskiemu była znana i powszechnie stosowana w praktyce definicja legalna pojęcia nieruchomości ziemskiej, wprowadzona przez przepisy wykonawcze do rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r. normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich¹⁵.

Mianowicie, zgodnie z przepisami wykonawczymi Ministra Sprawiedliwości i Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego z 12 września 1919 r.¹⁶ za nieruchomości ziemskie należało uważać nieruchomości położone poza obrębem miast, przy czym nieruchomości znajdujące się w posiadaniu drobnych rolników, działki letniskowe, wille podmiejskie, kolonie robotnicze i urzędnicze, mimo że znajdowały się poza obrębem miast, nie miały statusu nieruchomości ziemskich. Tym samym za podstawowe kryterium uznania

¹² Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 21 maja 1948 r., sygn. akt C III 2150/47, OSN 1948.

¹³ Dekret z 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska, Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm.

¹⁴ A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 1087.

¹⁵ Rozporządzenie tymczasowe Rady Ministrów z 1 września 1919 r. normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich, Dz.U. Nr 73, poz. 428 ze zm.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości i Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego z 12 września 1919 r. w kwestii stosowania rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich z 1 września 1919 r., Monitor Polski nr 206, s. 1.

danej nieruchomości za ziemską przyjęto kryterium położenia (miasto lub poza miastem), nie brano natomiast pod uwagę sposobu wykorzystania danej nieruchomości, czy był on rolniczy, czy nie.

Jak podkreśla Aleksander Lichorowicz, skoro ustawodawca w dekreście z 6 września 1944 r. użył stosowanego już przez 20 lat pojęcia „nieruchomość ziemska”, nie ustalając jego nowej definicji, to można przypuszczać, że miał na myśli pojęcie nieruchomości ziemskiej w jego dotychczasowym znaczeniu. Drugim argumentem jest zaś treść art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r. w pierwotnym brzmieniu, w którym zawarto zastrzeżenie, że nacjonalizacja obejmuje tylko takie nieruchomości ziemskie, które mają charakter rolniczy, co było konsekwencją przyjętego przez tę definicję kryterium położenia, gdyż poza terenami miast występowały również nieruchomości o charakterze nierolniczym. Podobne stanowisko prezentują Szymon Fruba¹⁷ i Mirosław Kłusek¹⁸.

Natomiast Tomasz Kulicki¹⁹ zwrócił uwagę, że Sąd Najwyższy w dwóch orzeczeniach z 1922 r.²⁰ uznał, że przepisy wykonawcze z 12 września 1919 r., jako opublikowane nie w Dzienniku Ustaw, lecz w Monitorze Polskim, mogą tylko uzupełniać ustawę, a nie zasadniczo ją zmieniać lub być z nią w sprzeczności, nie mogą też wprowadzać nowych norm, obowiązujących obywateli państwa, jedynie regulować organizację lub tryb postępowania władz. Dalej Kulicki twierdzi, że z tej przyczyny wyjaśnienie pojęcia nieruchomości ziemskiej zawarte w przepisach wykonawczych w żadnym razie nie może być uznane za definicję legalną, dlatego bezpośrednio przenoszenie omawianej interpretacji pojęcia „nieruchomość ziemska” na grunt innego aktu prawnego (tu dekret PKWN z 6 września 1944 r.) może budzić wątpliwości, tym bardziej że same przepisy wykonawcze o stosowaniu rozporządzenia z 1919 r. zastrzegają, że zawarte w nich wyjaśnienie dotyczy nieruchomości ziemskich wyłącznie „w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów”.

Dostrzegając wątpliwości dotyczące przepisów wykonawczych z 12 września 1919 r., które wprowadziły definicję nieruchomości ziemskiej opar-

¹⁷ Sz.Fruba, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 18–19.

¹⁸ M. Kłusek, *Definiowanie pojęcia nieruchomości ziemskiej w polskim prawodawstwie agrarnym, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej i jego realizacji*, „Journal of Humanities and Social Sciences” 2017, nr 2(3), s. 85–86.

¹⁹ T. Kulicki, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 568–569.

²⁰ Orzeczenia SN z 2 października 1922 r., sygn. akt I C 172/22 i I C 174/22, Zbiór Orzeczeń SN. Orzeczenia Izby Pierwszej (Cywilnej) 1922, poz. 80 i 82.

tą na kryterium położenia (nieruchomości położone poza obrębem miast), należy zwrócić uwagę, że przepisy te zostały wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 11 rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r., normującej przenoszenie własności nieruchomości ziemskich, oraz że w okresie międzywojennym przepisy o wykonaniu reformy rolnej, a zwłaszcza ustawa z 28 grudnia 1925 r., przyjęły i stosowały bez żadnych zmian pojęcie „nieruchomość ziemska” z 12 września 1919 r.²¹ Problem ustalenia zakresu pojęcia „nieruchomość ziemska” z art. 2 dekretu PKWN z 6 września 1944 r. stał się ponownie aktualny po zmianach ustrojowych w 1989 r., gdy do organów administracji i sądów zaczęły napływać wnioski repriwatyzycyjne dawnych właścicieli ziemskich kwestionujących prawidłowość zastosowania dekretu.

Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia tej kwestii miała uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 1990 r. (W 3/89)²², w której przyjęte zostało stanowisko, że do zdefiniowania pojęcia nieruchomości ziemskiej z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu przyjąć należy, że ustawodawca, poprzez określenie nieruchomości przymiotnikiem „ziemskie”, miał na względzie te obiekty mienia nieruchomego, które mają charakter rolniczy. Należy zauważyć, że w uchwale tej Trybunał Konstytucyjny nie odwołuje się do definicji nieruchomości ziemskiej z przepisów wykonawczych o stosowaniu rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r., a więc nie posługuje się kryterium położenia, lecz zastępuje je kryterium przeznaczenia.

Powyższa uchwała Trybunału Konstytucyjnego wywarła zasadniczy wpływ na dalszą praktykę orzeczniczą. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego powszechnie przyjmowane jest bowiem, że dekret z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (uwzględniając także dekret z 17 stycznia 1945 r.) dotyczył nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym i tylko te nieruchomości, jeśli spełniały inne jeszcze warunki określone w dekreście, przeszły na własność Skarbu Państwa z dniem 13 września 1944 r.

Ponadto na przestrzeni lat ukształtowała się linia orzecznicza wskazująca, że z uwagi na cele reformy rolnej przepisom dekretu PKWN podlegały nie tylko nieruchomości o charakterze rolnym, ale także towarzyszące im

²¹ A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 1087

²² Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 1990 r., sygn. akt W 3/89, OTK 1990/1/26. Trybunał Konstytucyjny miał w ówczesnym stanie prawnym kompetencje do orzekania o zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych, a także ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw – właśnie za pomocą uchwał.

części majątku ziemskiego, o ile pozostawały z rolniczą częścią majątku ziemskiego w nierozzerwalnym związku funkcjonalnym, w ramach którego nieruchomości nierolnicze nie mogły być samodzielnie wykorzystywane w oderwaniu od części rolniczej, a część majątku o charakterze rolniczym nie mogła prawidłowo funkcjonować bez nieruchomości nierolniczych²³. Należy przy tym zaznaczyć, że konieczność istnienia wspomnianego związku funkcjonalnego nie została przekreślona późniejszą zmianą legislacyjną, polegającą na wykreśleniu z treści przytoczonego przepisu wymogu charakteru rolniczego nieruchomości podlegających dekretowi PKWN.

Trzeba bowiem zauważyć, że przejęcie prawa własności nieruchomości na potrzeby reformy rolnej dokonało się z chwilą wejścia w życie dekretu, a wprowadzenie wskazanej zmiany nie może być odczytywane jako przeprowadzenie ponownej reformy rolnej na tych samych nieruchomościach²⁴. Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, można stwierdzić, że przesłanka związku funkcjonalnego stanowi podstawowe kryterium badania, czy dana nieruchomość jest, czy nie jest objęta zakresem działania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Równocześnie należy wskazać, że termin „związek funkcjonalny” nie posiada definicji legalnej, nie jest pojęciem języka prawnego (nie występuje w tekście dekretu), lecz został wprowadzony w orzecznictwie sądowo-administracyjnym jako pomocnicze kryterium oceny, czy nierolnicza część majątku ziemskiego, np. dworsko-parkowa, pałacowa, rezydencjonalna, podpada pod art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Stąd w wielu orzeczeniach sądów administracyjnych podejmuje się próby sprecyzowania tego pojęcia, wskazując, że związek funkcjonalny zachodzi, gdy nie jest możliwe prawidłowe funkcjonowanie gospodarstwa rolnego bez części nierolniczej, i odwrotnie. Nie jest to relacja jednostronnej zależności, lecz stanu interakcji (relacje dwustronne) pomiędzy obiema częściami majątku²⁵.

Podnosi się również, że dla wykazania istnienia związku funkcjonalnego nie mają znaczenia powiązania podmiotowe, finansowe i terytorialne²⁶. Prezentowany jest bowiem pogląd, że o związku funkcjonalnym rezydencji z gospodarstwem rolnym nie decyduje brak wyodrębnienia prawnego części rezydencjalnej, a wystarczają granice wyznaczone na mapach lub mogące być

²³ Por. wyroki NSA z 8 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 553/19, z 29 listopada 2017 r., sygn. akt I OSK 3247/15, z 1 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 2814/15, czy z 7 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 200/17.

²⁴ Por. uchwałę siedmiu sędziów NSA z 10 stycznia 2011 r., sygn. akt I OPS 3/10.

²⁵ Por. wyrok NSA z 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 1438/16.

²⁶ Por. wyrok NSA z 19 września 2000 r., sygn. akt IV SA 451/00.

ustalone w terenie na innej podstawie. Wystarczy wykazanie, że np. część dworska nie należy do części folwarcznej, lecz stanowi integralną część parku, mimo nieoddzielenia ogrodzeniem ze wszystkich stron, zamieszkiwania właściciela na terenie nieruchomości ziemskiej, a nawet korzystania przez niego i rodzinę z dóbr wytwarzanych przez majątek ziemski oraz utrzymywania części rezydencjonalnej z dochodów pochodzących z majątku rolnego²⁷.

To odwołanie się do wybranych orzeczeń pokazuje, w jaki sposób, za pomocą jakich kryteriów próbuje się wykazać istnienie związku funkcjonalnego między daną nieruchomością ziemską niemającą charakteru rolnego a częścią rolną. Należy przy tym zaznaczyć, że podejmowane próby ustalenia związku funkcjonalnego zawsze dokonywane są w odniesieniu do konkretnych okoliczności faktycznych danej sprawy, toteż odwoływanie się do wskazywanych w praktyce orzeczniczej kryteriów wyznaczających istnienie związku funkcjonalnego powinno być oparte na założeniu, że mamy do czynienia z pewnym podobieństwem stanów faktycznych występujących w danych sprawach.

Natomiast w praktyce skutki art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej dotknęły osoby fizyczne oraz osoby prawne będące właścicielami lub współwłaścicielami różnych majątków ziemskich. To zróżnicowanie w dużej mierze dotyczyło powierzchni przejętych majątków, która nierzadko wielokrotnie przekraczała normy powierzchni określone w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Zróżnicowanie majątków ziemskich nie wynikało tylko z różnic obszarowych, ale także z innych czynników, które sprawiały, że ich charakter i zasady funkcjonowania były różne.

Należy bowiem pamiętać, że w skład dużych majątków ziemskich mogły wchodzić mniejsze jednostki gospodarcze, w których prowadzona była różnorodna działalność rolnicza, jak również działalność wykorzystywana na potrzeby działalności rolniczej, czy też jednostki, które były źródłem pożytków cywilnych wykorzystywanych na potrzeby prowadzonej działalności rolniczej. Ponadto w skład dużych majątków ziemskich wchodziło czasem kilka nieruchomości, na których znajdowały się zabudowania o charakterze pałacowo-parkowym, jednak nie wszystkie pełniły rolę i funkcję zabudowy rezydencjonalnej dla właściciela dekretowego, natomiast na podstawie zawartych umów stanowiły źródło dochodu właściciela.

Również sposób zarządzania dużym majątkiem ziemskim wymagał innej organizacji, która musiała mieć charakter stały, profesjonalny, a dochody uzyskiwane przez poszczególne jednostki gospodarcze oraz ich wydatki

²⁷ Por. wyrok NSA z 4 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 287/08.

wspólnie stanowiły o sytuacji finansowej majątku ziemskiego. To właśnie w przypadku dużych majątków ziemskich szczególnie mogą występować takie przypadki, w których dochody uzyskiwane z jednostek nie prowadzących bezpośredniej działalności rolniczej czy też dochody uzyskiwane z nieruchomości dzierżawionych dla celów komercyjnych przez właściciela, w tym nieruchomości parkowo-pałacowych przeznaczone były na potrzeby działalności rolniczej. Jeżeli pozyskiwane w ten sposób dochody stanowiły istotne źródło zaspokojenia potrzeb prowadzonej działalności rolniczej, nie można wykluczyć związku funkcjonalnego pomiędzy tymi dwiema częściami majątku ziemskiego.

Jednym słowem, o istnieniu tego związku można mówić również w przypadku, w którym dochody pochodzące z dzierżawionych nieruchomości miały istotne znaczenie dla prowadzonej działalności rolniczej. Powyższe uwagi wskazują, że problematyka związku funkcjonalnego i kryteriów, które decydują o jego istnieniu, pozostaje otwarta, a szczególne okoliczności faktyczne występujące w danej sprawie mogą powodować konieczność ponownego ich rozważenia. Tym samym zagadnienia dotyczące zakresu przedmiotowego art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, w tym występującego w tym dekreście pojęcia „nieruchomość ziemska” pozostają aktualne, podobnie jak wątpliwości i trudności, jakie się z tym wiążą, a wyrazem tego są wciąż podejmowane i toczące się postępowania administracyjne i sądownoadministracyjne w sprawach dotyczących ustalenia, czy dane nieruchomości zostały objęte działaniem dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Rację ma zatem Aleksander Lichorowicz²⁸, pisząc, że w tak elementarnej kwestii, jak zakres przedmiotowy reformy rolnej, trudno znaleźć podstawę prawną do jednoznacznego odczytania dyspozycji obowiązujących w tej kwestii przepisów. Dodatkowo czas, jaki minął od wydania dekretu, i brak w tym okresie inicjatywy ustawodawcy w zakresie prac czy nad ustawą reprivatyzacyjną, czy też inną formą rozwiązania problemów wynikłych z ówczesnych aktów nacjonalizacyjnych, powodują, że główny ciężar i wysiłek związany z wykładnią przepisów analizowanego dekretu spoczywa na sądach administracyjnych, a różnorodność i odmienność stanów faktycznych występujących w tych sprawach rodzi dodatkowe trudności w ich stosowaniu.

Można zatem stwierdzić, że opublikowany w 2005 r. artykuł Aleksandra Lichorowicza o pojęciu nieruchomości ziemskiej zainicjował dyskusję na ten temat, która mimo upływu lat jest wciąż prowadzona. Nadal bowiem przepisy

²⁸ A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 1094.

dekretu o reformie rolnej pozostają w systemie prawa podstawą powstałych skutków prawnych i są właściwe dla dokonania oceny, czy w konkretnym stanie faktycznym wywołały przewidziane w nich skutki prawne.

BIBLIOGRAFIA

- Fruba Sz. (2012), *Pojęcie nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 2.
- Kłusek M. (2017), *Definiowanie pojęcia nieruchomości ziemskiej w polskim prawodawstwie agrarnym, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej i jego realizacji*, „Journal of Humanities and Social Sciences” nr 2(3).
- Kulicki T. (2016), *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w rozumieniu dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 3.
- Lichorowicz A. (2005), *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków.

PAMELA LATTANZI

Università degli Studi di Macerata, Italia
e-mail: pamela.lattanzi@unimc.it
ORCID: 0000-0003-0078-4020

ANNACHIARA ISIDORI

Università di Camerino
Università degli Studi di Macerata, Italia
e-mail: annachiara.isidori@unicam.it
ORCID: 0009-0007-4926-820X

Il complesso cammino delle agroenergie verso la sostenibilità. Quale ruolo per le comunità energetiche rinnovabili?*

The complex path of agro-energy towards sustainability.
What role for renewable energy communities?

L'articolo cerca di definire il ruolo che le agroenergie rivestono nella strategia energetica dell'Unione europea – così come delineata nel Green Deal e aggiornata nel contesto del Piano RePowerEU – e, a cascata, nell'ordinamento giuridico italiano, sottolineando l'esigenza di assicurarne la sostenibilità, chiave di lettura per ricostruire il delicato rapporto tra attività di produzione agricola e attività di produzione energetica. Le misure gradualmente adottate a livello europeo e nazionale per avanzare nel complesso cammino verso la sostenibilità delle agroenergie dimostrano l'acquisita consapevolezza dell'urgenza di investire non solo sulla sostenibilità ambientale, bensì anche su quella economica e sociale e, in particolare, sulla sostenibilità (sociale) alimentare delle agroenergie. In questa prospettiva, un significativo contributo sembra pervenire dalle comunità energetiche rinnovabili (CER), modelli organizzativi innovativi che offrono interessanti opportunità anche per l'imprenditore agricolo. In particolare, analizzando il ruolo che l'impresa agricola può svolgere all'interno di una CER e, parallelamente, il contributo che queste strutture possono apportare al processo di affermazione della sostenibilità delle agroenergie, emergono chiaramente le potenzialità delle comunità agroenergetiche per il processo di transizione energetica ed ecologica in atto.

Parole chiave: agroenergie, sostenibilità, multifunzionalità, comunità energetiche rinnovabili, CER

The article aims at defining the role that agroenergies play in the EU strategy for energy – as outlined in the Green Deal and updated in the context of the RePowerEU – and, as a conse-

* Pur essendo frutto di un lavoro unitario, i paragrafi 1 e 2 sono da attribuire a Pamela Lattanzi, mentre i paragrafi 3 e 4 ad Annachiara Isidori.

quence, in the Italian legal system, emphasising the need to ensure their sustainability, the key to recreate the relationship between agri-food production and energy production activities. The measures gradually adopted at a European and national level to advance the complex path towards the sustainability of agroenergies, demonstrate the urgency of investing not only in environmental sustainability, but also in economic and social sustainability and, in particular, in (social) food sustainability of agroenergies. From this perspective, a significant contribution comes from renewable energy communities (REC), innovative organisational models that offer interesting opportunities for agri-food operators. In particular, when analysing the role that agricultural producers can play within REC and, at the same time, the contribution that these structures can offer to affirm the sustainability of agroenergies, the potentialities that agroenergies communities provide to the energy and ecological transition process, clearly come to light.

Keywords: agroenergies, sustainability, multifunctionality, renewable energy communities, REC

1. Il ruolo delle agroenergie tra multifunzionalità e sostenibilità

Negli ultimi tempi, soprattutto a seguito delle crisi che hanno fortemente colpito il panorama internazionale e determinato pesanti ripercussioni (anche) in tema di sicurezza energetica e alimentare¹, l'Unione europea ha rinnovato la propria attenzione per le agroenergie², ribadendo il contributo assolutamente significativo dell'agricoltura nella produzione di fonti energetiche rinnovabili, per implementare la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e affrontare il problema del cambiamento climatico³.

¹ Si consideri, in particolare, l'ancora accesissimo tema dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, entrambi Paesi *leader* nel mercato energetico e di prodotti agricoli, v. in merito T.G. Benton, A. Froggatt, L. Wellesley, *The Ukraine war and threats to food and energy security: Cascading risks from rising prices and supply disruptions*, London 2022, p. 5 ss.

² La definizione di agroenergia, per quanto non codificata espressamente né dal legislatore europeo, né da quello nazionale italiano, fa riferimento alle fonti di energie rinnovabili che possono essere ottenute dai processi produttivi agricoli, come la biomassa (derivata dalla coltivazione, dall'allevamento, dalla silvicoltura e dalle attività connesse), le fonti rinnovabili da essa ottenibili (biocarburanti, biogas, biometano) e quelle che risultano dall'impiego di fattori di produzione e di strutture destinate o destinabili all'agricoltura, laddove utilizzati per installare impianti energetici, come nel caso di impianti fotovoltaici. Cfr. M. D'Addezio, *Agroenergia (diritto dell'Unione europea e interno)*, in: *Digesto delle Discipline privatistiche, Sezione Civile*, Aggiornamento XI, Torino 2018, p. 6.

³ Per una panoramica sul percorso seguito, a partire dagli anni '80, dal legislatore europeo in tema fonti energetiche rinnovabili, v. P. Lattanzi, *Agricoltura ed energia. L'impresa*

Questo riscoperto interesse invita ad una nuova riflessione sul ruolo che le agroenergie rivestono nella strategia per l'energia dell'Unione europea, nonché sugli strumenti atti a garantirne l'imprescindibile sostenibilità. Il presente contributo, quindi, cercherà di soffermarsi su questi profili, illustrando l'evoluzione del rapporto tra agroenergie e sostenibilità e le misure adottate dal legislatore europeo e da quello italiano per potenziare tale relazione, nonché, infine, riflettendo sul contributo che le comunità energetiche rinnovabili sembrano offrire in tal senso.

Infatti, la strategia energetica europea⁴ riserva una posizione di tutto rilievo alle agroenergie, intese quale strumenti strategici per sostenere e accelerare la diffusione dell'energia da fonti rinnovabili⁵, auspicandone uno

agricola nella filiera agroenergetica, Macerata 2008; M. Alabrese, *Criteri di sostenibilità dei biocarburanti nella normativa dell'UE: emersione, evoluzione e compatibilità con le regole del commercio internazionale*, in: *I Diritti della Terra e del Mercato Agroalimentare – Liber amicorum Alberto Germanò*, Torino 2016, p. 465 ss.

⁴ L'attuale strategia energetica europea è stata definita nel contesto del Green Deal (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il Green Deal europeo, COM(2019)640 final, 11.12.2019), a cui ha fatto seguito il Fit for 55 Package (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Pronti per il 55%": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica, COM(2021)550 final, 14.07.2021), modificato a seguito della guerra in Ucraina dall'iniziativa REPowerEU (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili, COM(2022)108 final, 8.03.2022; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano REPowerEU, COM(2022)230 final, 18.05.2022). Sulla realizzazione degli obiettivi e azioni programmati v. il recente Report della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Report sullo stato dell'Unione dell'energia, COM(2024)404 final, 11.09.2024.

⁵ Gli obiettivi di promozione delle energie rinnovabili hanno trovato esplicito riconoscimento nelle fonti primarie del diritto dell'Unione europea solo a seguito del Trattato di Lisbona, che ha attribuito l'energia alla competenza concorrente dell'Unione europea con quella degli Stati membri (art. 4 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE) e ha introdotto nel TFUE un nuovo Titolo, il XXI, composto di un unico articolo, il 194, che costituisce la base giuridica specifica per l'istituzione di una politica energetica comune. È dunque partendo da questa base normativa che sono stati adottati i vigenti maggiori atti giuridici in materia di energie rinnovabili e, in particolare, la Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (c.d. Renewable Energy Directive II, in breve RED II) che, pur rappresentando una rifusione della precedente normativa (la Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia

sviluppo continuo che, però, deve *in primis* essere sostenibile. La sostenibilità (o meglio, il complesso cammino verso la sostenibilità) rappresenta quindi la chiave di lettura per comprendere il delicato equilibrio che, oggi più che mai, si pone tra agricoltura ed energia, nonché gli sforzi normativi posti in essere per raggiungerlo.

Le agroenergie, infatti, pongono problematiche giuridiche del tutto peculiari – dovute al fatto che l'impiego dell'agricoltura nella produzione di fonti energetiche rinnovabili impone un confronto tra temi di primaria importanza come la sicurezza alimentare, la sicurezza energetica, la lotta al cambiamento climatico e la tutela dell'ambiente – che ruotano attorno a due concetti fondamentali, quelli di *multifunzionalità* e di *sostenibilità*.

Il primo concetto traduce la consapevolezza delle molteplici funzioni assegnate all'agricoltura e che, lungi dal riguardare esclusivamente la produzione alimentare, intersecano altri interessi, come la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio rurale, la tutela delle tradizioni culturali, la garanzia della salute degli individui, e molto altro. Infatti, il coinvolgimento dell'agricoltura nella promozione delle energie rinnovabili trova il suo fondamento nella capacità delle agroenergie di contribuire alla sicurezza energetica e alla riduzione delle emissioni climalteranti, ma anche, al contempo, di contribuire alla coesione territoriale e allo sviluppo delle aree rurali grazie alle opportunità occupazionali e di integrazione del reddito degli agricoltori a esse collegate⁶.

da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle Direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, c.d. Renewable Energy Directive I, in breve RED I), ha introdotto significative novità, alcune delle quali saranno analizzate nel dettaglio nel corso del presente contributo. La RED II costituisce ancora oggi il primo e principale riferimento normativo europeo in materia di energie rinnovabili; cionondimeno, occorre ricordare la recente adozione della Renewable Energy Directive III, la Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 (c.d. RED III) che, modificando e aggiornando in parte la precedente Direttiva (UE) 2018/2001, innalza i target di produzione di energia da fonti rinnovabili (in particolare, l'obiettivo dichiarato è aumentare la quota di energia rinnovabile nel consumo energetico complessivo dell'UE al 42,5% entro il 2030) e stabilisce snellimenti e accelerazioni nelle procedure amministrative connesse al loro utilizzo.

⁶ Molti i contributi che hanno indagato il carattere multifunzionale dell'attività agroenergetica. Si consideri, *ex multis*, M. Goldoni, *Utilizzazione dei terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, in: M. D'Addezio (a cura di), *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche e alimentari. Atti dell'incontro di studi di Udine, 12–5–2011*, Milano 2012, p. 31 ss.; G. Strambi, *Agricoltura ed energie rinnovabili: la sfida della sostenibilità nell'orizzonte 2030*, in: S. Carmignani, N. Lucifero (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e Convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente. Atti del Convegno di Firenze, 21/22–11–2019*, Napoli 2020, p. 973 ss.

Il secondo concetto, strettamente connesso al precedente, costituisce invece il canone attraverso cui può essere garantita la “pacifica convivenza tra le molteplici funzioni assegnate all’agricoltura”⁷, evitando i *trade off*; la sostenibilità, in questa particolare prospettiva, si qualifica al contempo come obiettivo e indice per valutare le attività di produzione di beni e di servizi⁸.

Ebbene, il progressivo coinvolgimento dell’agricoltura nella produzione di energie rinnovabili ha fatto maturare la necessità di affermare e assicurare la sostenibilità delle agroenergie, nella sua triplice dimensione economica, ambientale e sociale, in particolare sotto il profilo della sostenibilità (sociale) *alimentare*⁹. Di fatti, il coinvolgimento dell’agricoltura nella sfera delle energie rinnovabili ha aperto la strada a dubbi significativi rispetto alla possibilità di ritenere realmente sostenibile l’attività agroenergetica. I dubbi principali si pongono laddove le agroenergie siano il prodotto di un’agricoltura intensiva, implicante l’uso di elevate quantità d’acqua, la perdita di biodiversità, l’erosione del suolo, l’uso massiccio di fertilizzanti chimici, con gravi conseguenze sia in termini di emissioni di gas serra che di generale degrado ambientale, oppure laddove le relative attività comportino una sottrazione eccessiva del terreno agricolo alla produzione alimentare.

La sostenibilità, in definitiva, si impone quale parametro irrinunciabile per salvaguardare l’essenza stessa dell’agricoltura, che necessita della preservazione delle risorse naturali e alla quale compete, in via esclusiva, svolgere la funzione alimentare, non esercitabile da altri settori produttivi¹⁰.

2. Le garanzie di sostenibilità delle agroenergie nella normativa europea e in quella italiana

L’acquisita consapevolezza, da parte del legislatore europeo e di quelli nazionali, dei rischi di carattere ambientale e sociale legati alla diffusione

⁷ S. Bolognini, *Sicurezza alimentare versus sicurezza energetica: conflittualità e criticità*, in: E. Rook Basile, S. Carmignani (a cura di), *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici. Atti del Convegno di Siena, 10–11 maggio 2013*, Milano 2013, p. 251.

⁸ M. D’Addezio, *Agroenergia...*, p. 8.

⁹ La dottrina giusagraristica ha posto l’accento sul profilo del tutto inedito della sostenibilità *alimentare*, per tale da intendersi la necessità di accertare che la preferenza accordata dagli operatori del settore primario alla produzione energetica, anziché a quella agroalimentare, non comprometta né la disponibilità delle derrate alimentari, né l’accessibilità degli alimenti. Sul punto v. S. Bolognini, *Sicurezza alimentare...*, pp. 252–253. In merito v. anche P. Lattanzi, *Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina e benzina*, in: M. D’Addezio (a cura di), *Agricoltura e temperamento...*, p. 41 ss.

¹⁰ S. Bolognini, *Sicurezza alimentare...*, p. 258.

delle agroenergie, ha contribuito all'individuazione di modelli (più) sostenibili di utilizzo e gestione delle fonti energetiche rinnovabili¹¹: questi si sono concretizzati soprattutto nella previsione, nel relativo quadro normativo, di strumenti volti a potenziare la sostenibilità delle agroenergie.

Nel panorama europeo, i meccanismi a garanzia della sostenibilità delle agroenergie, disciplinati dalla Direttiva RED II e rimasti sostanzialmente invariati anche a seguito dell'approvazione della nuova RED III, si basano su: criteri vincolanti di sostenibilità e di riduzione delle emissioni climalteranti¹²; limiti per biocarburanti, bioliquidi e combustibili da biomassa convenzionali (ottenuti da colture alimentari o foraggere)¹³; promozione di biocarburanti avanzati¹⁴; obbligo per gli Stati membri di considerare, nella definizione dei regimi di sostegno per le energie rinnovabili, l'offerta disponibile di biomassa, i principi dell'economia circolare e la gerarchia dei rifiuti¹⁵. Le soluzioni richiamate, tuttavia, perseguono l'obiettivo primario della sostenibilità ambientale, che si conferma interesse assoluto e prevalente; solo indirettamente e marginalmente viene considerata la sostenibilità sociale e, in particolare, la sostenibilità alimentare¹⁶.

¹¹ M. D'Addezio, *Agroenergia...*, p. 8, che a questo proposito fa riferimento ad un effettivo "ripensamento del trend iniziale di promozione delle agroenergie".

¹² Ai sensi dell'art. 29, par. 1, lett. a), b), c), il rispetto di detti criteri vincolanti costituisce la *conditio sine qua non* affinché l'energia prodotta da biocarburanti, bioliquidi e biomassa sia conteggiata per il raggiungimento degli obiettivi nazionali ed europei sulle energie rinnovabili, per valutare il rispetto degli obblighi in materia di rinnovabili, e per beneficiare dei regimi nazionali di sostegno pubblico. Questi aspetti non hanno subito variazioni nella Direttiva RED III.

¹³ L'introduzione di limiti per tali fonti rinnovabili convenzionali si giustifica alla luce della volontà di considerare gli effetti del c.d. fenomeno ILUC (*Indirect Land Use Change*), che si verifica laddove le materie prime utilizzate a fini energetici siano coltivate su superfici precedentemente destinate e dedicate all'agricoltura. Tra questi, a titolo esemplificativo, si può menzionare la previsione di un limite al quantitativo di biocarburanti, bioliquidi e carburanti da biomassa convenzionali consumato nel settore dei trasporti che può rientrare nel calcolo della quota nazionale globale di energia rinnovabile e nel calcolo della quota settoriale dei trasporti, operato dall'art. 26, par. 1 Direttiva (UE) 2018/2001. Anche in questo caso, la Direttiva RED III non ha apportato modifiche sostanziali.

¹⁴ Anche questa disposizione risponde alla necessità di contrastare il fenomeno ILUC e si concretizza nell'individuazione di sotto-obiettivi di sviluppo della quota combinata di biocarburanti avanzati, di biogas prodotti da specifiche materie prime (quelle elencate nell'allegato IX, parte A, della Direttiva) e di combustibili rinnovabili di origine non biologica, che dovrà essere pari ad almeno 1% nel 2025 e 5,5% nel 2030. V. art. 25, par. 1, lett. b) Direttiva (UE) 2024/2413.

¹⁵ V. considerando n. 21, n. 37 e art. 3, par. 3, Direttiva (UE) 2018/2001. Questi obblighi sono mantenuti e ulteriormente ribaditi nel considerando n. 10, Direttiva (UE) 2024/2413.

¹⁶ Art. 33 RED II.

Nelle proposte presentate in reazione alla crisi energetica scatenata dalla guerra in Ucraina, con le quali la Commissione europea è intervenuta sia sul fronte della *energy security* (con l'iniziativa REPowerEU) sia su quello della *food security*¹⁷, vi è una maggiore consapevolezza dell'urgenza di affermare la sostenibilità delle agroenergie, anche sotto il profilo della sostenibilità alimentare.

In entrambi gli ambiti, infatti, numerosi sono i richiami alle agroenergie e alla necessità di evitare dinamiche competitive tra i molteplici usi del suolo, compromettendo così la sicurezza alimentare. A tal fine, gli Stati membri, attraverso i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza e i Piani strategici nazionali della PAC, sono stati chiamati ad incentivare la produzione di energie da fonti rinnovabili nelle aziende agricole¹⁸, a scoraggiare l'impiego di colture alimentari e foraggiere per produrre biocarburanti¹⁹, a sviluppare strategie per la produzione sostenibile di biogas e biometano (anche a partire da rifiuti e residui), nonché a valutare l'impiego di nuove biomasse²⁰, ad accelerare le procedure di autorizzazione degli impianti, dando priorità, nell'individuazione delle zone ritenute adatte allo sviluppo delle energie rinnovabili, a quelle degradate e non utilizzabili a fini agricoli²¹, ad incentivare usi molteplici dello spazio, come nel caso dell'agrivoltaico²².

Seguendo la direzione così delineata nel panorama europeo, anche il legislatore italiano ha condotto un'intensa attività di promozione delle agroenergie, servendosi di misure incentivanti di diversa natura attuative dei correttivi emersi a livello europeo volti a garantirne la sostenibilità²³ e, nel

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari, COM(2022)133 final, 23.03.2022.

¹⁸ COM(2022)133 final, p. 13.

¹⁹ Ibidem, p. 9.

²⁰ COM(2022)230 final, pp. 8–9.

²¹ Ibidem, p. 12. Su questo punto, si veda anche la Raccomandazione della Commissione del 18.05.2022 sull'accelerazione delle procedure autorizzative per i progetti di energia rinnovabile e sull'agevolazione degli accordi di compravendita di energia, COM(2022)3219 final.

²² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia dell'UE per l'energia solare, COM(2022)221 final, 18.05.2022.

²³ Il riferimento, in particolare, è al d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, Attuazione della Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (G.U. n. 285 del 30 novembre 2021), che ha definitivamente recepito la Direttiva RED II nell'ordinamento giuridico italiano e, allineandosi a questa, ne ha attuato le disposizioni.

tempo, maturando un'attenzione crescente per le biomasse non ottenute da colture dedicate.

Anche le scelte nazionali più recenti – tra cui, in particolare, le politiche di promozione degli impianti agrivoltaici²⁴ – evidenziano del resto la volontà di conseguire una migliore integrazione tra agricoltura ed energia, rappresentando una “modifica radicale degli indirizzi politici seguiti fino ad oggi per l’installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili in aree agricole”²⁵.

3. Le nuove opportunità offerte dalle comunità energetiche rinnovabili

Lo scenario fin qui ricostruito, in definitiva, permette di constatare come l’ormai irrinunciabile accelerazione allo sviluppo e all’utilizzo delle agroenergie non possa prescindere dall’adozione di misure a garanzia dell’effettiva sostenibilità delle stesse. Un validissimo contributo in questo senso è offerto dalle comunità energetiche rinnovabili che, infatti, prospettano interessanti opportunità anche per gli imprenditori agricoli.

²⁴ A questo proposito, deve dirsi che in Italia il dibattito sulla sostenibilità, in particolare alimentare, delle agroenergie ha prevalentemente avuto ad oggetto l’accessissima questione della collocazione su terreni agricoli di impianti fotovoltaici, supportata dal legislatore nazionale *in primis* attraverso il suo riconoscimento quale attività agricola connessa, aspramente criticato da ampia e autorevole dottrina (cfr. M. Goldoni, *Utilizzazione dei terreni agricoli...*, p. 39; I. Canfora, *Il fondo rustico, i pannelli solari e l’agrarità per connessione: come non snaturare la vocazione agricola dell’impresa*, “Rivista di diritto agrario” 2016, no 4, p. 245). La conseguente grave sottrazione di terreni destinati alle produzioni agricole è stata affrontata in un primo momento con l’introduzione di limitazioni all’accesso agli incentivi e, in un secondo momento, con il divieto di erogazione di contributi statali agli impianti con moduli collocati a terra. È in questo scenario, e nel più ampio percorso di affermazione della sostenibilità delle agroenergie, che si inseriscono gli sforzi posti in essere dal legislatore nazionale per promuovere l’agrivoltaico, rappresentando questo un sistema ibrido in grado di bilanciare l’attività di produzione agricola e di produzione energetica. Emblematici di questa rilevanza gli investimenti ammessi attraverso il PNRR che, con la Missione 2 “Transizione verde e Transizione ecologica”, Componente C2 “Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile”, ha previsto lo stanziamento di un fondo del valore di € 1.1 miliardi da destinare allo sviluppo esclusivo di questo settore. Sul tema si v. da ultimo G. De Luca, *Agrovoltaico, continuità della produzione alimentare e tutela del paesaggio rurale*, “Rivista di diritto alimentare” 2024, no 2, p. 45 ss.

²⁵ G. Strambi, *Riflessioni sull’uso del terreno agricolo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili: il caso dell’agrivoltaico*, “Rivista di diritto agrario” 2021, no 3, p. 399.

Le comunità energetiche rinnovabili (CER) sono strutture di collaborazione tra cittadini, istituzioni ed imprese, il cui obiettivo primario è la produzione e il consumo di energia da fonti rinnovabili, in una logica di condivisione, per conseguire benefici ambientali, economici e sociali.

La disciplina unionale delle CER è contenuta nella già menzionata Direttiva RED II, che, *in primis*, definisce una «comunità di energia rinnovabile» come soggetto giuridico autonomo²⁶, la cui partecipazione, aperta e volontaria, è consentita a persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, e avente l'obiettivo primario di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità, piuttosto che profitti finanziari²⁷. Si tratta, insomma, di soggetti giuridici che si propongono come modelli organizzativi innovativi, fondati sulla collaborazione ottimale tra soggetti pubblici e privati e accomunati dal perseguimento di finalità condivise, in particolare la produzione e il consumo di energia da fonti rinnovabili²⁸. A quest'ultimo proposito, va però evidenziato che una CER non si limita a produrre, immagazzinare e (auto)consumare energia rinnovabile, ben potendo altresì scambiarla e/o venderla, nonché accedere a tutti i mercati dell'energia elettrica appropriati; ciò sulla base di procedure aperte, eque, proporzionate, trasparenti e non discriminatorie²⁹.

²⁶ Il carattere autonomo delle comunità energetiche rinnovabili si evince già nei considerando della Direttiva. V. considerando n. 71: “[...] gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di scegliere una qualsiasi forma di entità per le comunità di energia rinnovabile a condizione che tale entità possa, agendo a proprio nome, esercitare diritti ed essere soggetta a determinati obblighi. Per evitare gli abusi e garantire un'ampia partecipazione, le comunità di energia rinnovabile dovrebbero poter mantenere la propria autonomia dai singoli membri e dagli altri attori di mercato tradizionali che partecipano alla comunità in qualità di membri o azionisti, o che cooperano con altri mezzi, come gli investimenti”.

²⁷ Art. 2, par. 16, lett. a), b), c) Direttiva (UE) 2018/2001.

²⁸ Tali caratteri sono ciò che, secondo condivisa dottrina, consente di ricondurre le comunità energetiche rinnovabili nell'alveo della *just energy transition* (cfr. M. Meli, *Le Comunità di energia rinnovabile: I diversi modelli organizzativi*, “Giurisprudenza italiana” 2023, no 12, p. 2763). Il significato da attribuire a detta locuzione è ancora perfettamente tradotto dalla definizione fornita più di dieci anni fa in B.K. Sovacool, R.V. Sidortsov, B.R. Jones, *Energy security, equality, and justice. Introduction*, London 2013, che la descrivono come un sistema energetico globale che dissemina in maniera equa sia i benefici che i costi dell'energia e che sia fondato su apparati decisionali rappresentativi e imparziali.

²⁹ Art. 22, par. 2, lett. a), b), c) Direttiva (UE) 2018/2001. In particolare, le CER hanno il diritto di: produrre, consumare, immagazzinare e vendere l'energia rinnovabile, anche tramite accordi di compravendita di energia elettrica rinnovabile; scambiare, all'interno della stessa comunità, l'energia rinnovabile prodotta dalle unità di produzione detenute da tale comunità produttrice/consumatrice di energia rinnovabile; accedere a tutti i mercati dell'energia elettrica appropriati, direttamente o mediante aggregazione, in modo non discriminatorio.

Sulla scia delle esortazioni rivolte agli Stati membri³⁰, il legislatore italiano ha prontamente agito, seppur in un primo momento in via transitoria³¹, per recepire le disposizioni in tema di energie rinnovabili, in generale, e di comunità energetiche rinnovabili, nello specifico, fino all'adozione del menzionato d.lgs. 199/2021, anche conosciuto come decreto RED II, a cui hanno fatto poi seguito alcuni provvedimenti attuativi di grande spessore³².

Recentemente, poi, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha pubblicato il d.m. 7 dicembre 2023, n. 414, noto come Decreto CER³³, volto ad incentivare ulteriormente lo sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili come forma di autoconsumo diffuso in Italia. Questo introduce, in particolare, due modalità di conseguimento di tali risultati: 1) una tariffa incentivante sull'energia rinnovabile prodotta e condivisa per tutto il territorio nazionale; 2) un contributo a fondo perduto fino al 40% dei costi ammissibili, finanziato dal PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) e rivolto alle comunità i cui impianti sono realizzati nei comuni sotto i cinquemila abitanti. La gestione dei due benefici – che sono tra loro cumulabili – è affidata a GSE (Gestore dei Servizi Energetici), chiamato ad indicare regole operative, modalità e tempistiche di riconoscimento degli incentivi³⁴.

³⁰ In più punti la Direttiva (UE) 2018/2001 sottolinea l'indispensabile coinvolgimento degli Stati membri per la realizzazione degli obiettivi in essa indicati, anche con specifico riferimento al sostegno e promozione delle comunità di energia rinnovabile. V. art. 22, par. 3 e 4.

³¹ Un primo e parziale recepimento della Direttiva RED II viene operato già con il c.d. decreto Milleproroghe, d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica (G.U. n. 305 del 31 dicembre 2019), poi convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8 (G.U. n. 51 del 29 febbraio 2020) il cui art. 42-*bis* consente la realizzazione di comunità energetiche rinnovabili in temporanea attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 22 della Direttiva stessa.

³² Il 27 dicembre 2022 l'ARERA (Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente) ha adottato, ai sensi dell'art. 32, d.lgs. 199/2021, la delibera 727/2022/r/eel, con la quale ha altresì delineato il Testo Integrato Autoconsumo Diffuso (c.d. TIAD) che, in particolare, indica requisiti, modalità e procedure per l'accesso all'erogazione del servizio per l'autoconsumo diffuso, incluso quanto attiene alle comunità energetiche rinnovabili.

³³ D.m. 7 dicembre 2023, n. 414, recante Individuazione di una tariffa incentivante per impianti a fonti rinnovabili inseriti in comunità energetiche rinnovabili e nelle configurazioni di autoconsumo singolo a distanza e collettivo (G.U. n. 31 del 7 febbraio 2024).

³⁴ Il sistema di agevolazioni fiscali e incentivi previsto per le comunità energetiche rinnovabili è ben più articolato e non è possibile, in questa sede, procedere ad un'analisi puntuale delle numerose misure che lo compongono. Per un approfondimento su queste tematiche si rimanda a S.A. Parente, *Le agevolazioni fiscali e gli incentivi a favore delle "comunità energetiche"*, in: S. Monticelli, L. Ruggeri (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli 2022, pp. 129–153; G. La Rosa, *Le Comunità Energetiche Rinnovabili: riflessioni*

Negli ultimi anni, ancora, la spinta istituzionale per la promozione delle CER, posta in essere *in primis* dal legislatore unionale, non si è interrotta³⁵. Da ultimo, la Direttiva RED III ha mantenuto il ruolo di spiccato rilievo che le comunità energetiche rivestono nel quadro normativo delle *renewable energies*, prevedendo una maggiore cooperazione da parte degli Stati membri al fine di semplificare le procedure per la concessione di permessi e di coinvolgere le comunità esistenti in progetti condivisi in materia di energie rinnovabili.

4. Il contributo delle CER per la sostenibilità delle agroenergie: le potenzialità della comunità agroenergetiche

La riflessione giuridica attorno alle comunità energetiche rinnovabili, già di per sé articolata³⁶, acquista ulteriori margini di spessore quando si consideri il ruolo che l'impresa agricola può svolgere all'interno di una CER e, parallelamente, il contributo che questi modelli organizzativi possono apportare al processo di potenziamento della sostenibilità delle agroenergie.

Non vi sono dubbi nell'affermare che l'impresa agroenergetica, ovvero sia l'impresa agricola produttrice di agroenergie, ben si inserisce nel quadro offerto dalle CER; queste, anzi, rappresentano uno scenario ideale all'interno del quale realizzare la sintesi tra produzione agricola e produzione energetica che, come ampiamente evidenziato, sta al cuore delle agroenergie³⁷. La

sull'affidabilità del sistema di incentivazioni di cui al Decreto RED II, "Ambiente Diritto" 2022, no 1, p. 1 ss.; C. Donaldi, I. Rossetti, *Il finanziamento delle CER e il sistema degli incentivi*, in: L. Cuocolo, P.P. Giampellegrini, O. Granato (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili*, Milano 2023, p. 81 ss.

³⁵ Ne sono un esempio due iniziative di supporto delle CER, lanciate dalla Commissione europea nel 2022 e conclusesi nei primi mesi del 2024: il Rural Energy Community Advisory Hub e l'Energy Communities Repository. Il primo progetto è nato per fornire assistenza tecnica su misura alle comunità rurali. La seconda iniziativa, invece, è stata sviluppata dalla Commissione per promuovere progetti di energia *green* attraverso lo sviluppo di comunità energetiche nelle aree urbane europee, fornendo assistenza tecnica, dati, analisi politiche, *best practices* e materiali di orientamento.

³⁶ Per una panoramica generale sulle comunità energetiche rinnovabili, e sulle questioni giuridiche a esse collegate, si considerino, *ex multis*, A. Aquili, *Comunità energetiche, l'evoluzione del quadro regolatorio europeo e italiano*, "Diritto e Società" 2022, no 4, p. 799 ss.; G. Argirò, *L'evoluzione del quadro normativo europeo e italiano sulle comunità energetiche rinnovabili*, in: L. Cuocolo, P.P. Giampellegrini, O. Granato (a cura di), *Le comunità energetiche...*, p. 21 ss.

³⁷ Di fatti, per quanto l'adesione dell'imprenditore agricolo ad una CER possa avvenire con forme diverse (anche nel ruolo di semplice consumatore) è evidente che le potenzialità

vicinanza tra impresa agroenergetica e comunità energetiche rinnovabili – per attività, obiettivi e valori³⁸ – è tale da consentire di delineare una nuova fattispecie, quella delle comunità *agroenergetiche*.

Come anticipato, il coinvolgimento dell'agricoltura nella produzione di energie rinnovabili ha gradualmente sottoposto le aree agricole ad una forte pressione, che rischia di aggravarsi nel prossimo futuro per via delle accelerazioni impresse dalla Direttiva RED III e di marginalizzare le istanze legate alla funzione alimentare che compete all'impresa agricola in via prioritaria³⁹. Le comunità agroenergetiche presentano elementi che le rendono un valido strumento per rispondere a tali criticità.

In primo luogo, le comunità agroenergetiche riportano al centro l'imprenditore agricolo, piuttosto che i grandi *stakeholders* commerciali attivi nel settore energetico. Tanto il legislatore unionale, quanto quello nazionale, hanno confermato tale evidenza attraverso la previsione di limiti dimensionali e sostanziali per la partecipazione delle imprese nelle CER⁴⁰. Se quindi

offerte da tale incontro vengono ad esternarsi al massimo nella figura del *prosumer*. L'imprenditore agricolo che entri a far parte di una CER in tale ruolo è, a tutti gli effetti, membro attivo: è proprietario di impianti e produce energia rinnovabile destinata all'autoconsumo o, in caso di eccedenze, all'immagazzinamento e alla successiva ridistribuzione all'interno della comunità. La duplice natura propria del *prosumer*, che è al contempo produttore e autoconsumatore, sintetizza in sé anche l'assimilazione tra attività di produzione di agroenergie e loro successivo utilizzo per sostenere l'esercizio dell'attività agricola, che l'impresa agroenergetica è chiamata a conseguire.

³⁸ I benefici che le comunità energetiche rinnovabili apportano si manifestano sul piano ambientale, su quello sociale ed anche su quello economico, e sono ciò che rivela il reale potenziale di tali strutture organizzative nel processo di transizione energetica e ambientale già in atto. Per una panoramica completa, v. E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e capacità energetiche*, "Orizzonti del diritto commerciale" 2020, no 1, p. 71 ss.

³⁹ A questo proposito, è opportuno ricordare che le aree classificate agricole sono già comprese *ex lege* nell'elencazione delle superfici e delle aree ritenute idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, ai sensi dell'art. 20, c. 8, d.lgs. 199/2021. Inoltre, la Direttiva (UE) 2024/2413 ha aggiunto il nuovo art. 15 *quater* alla Direttiva RED II, che introduce le c.d. zone di accelerazione, per le quali si esclude che la diffusione di sistemi di energia da fonti rinnovabili possa avere impatti ambientali significativi. Dette zone dovranno essere designate dagli Stati membri entro il 21 febbraio 2026 dando priorità ad alcune tipologie di aree e superfici, già individuate dal legislatore unionale, incluse le aziende agricole. Se si considera che i termini di durata delle procedure di autorizzazione di progetti insistenti su aree qualificate come zone di accelerazione sono ridotti (v. nuovo art. 16 *bis*, Direttiva RED II) le implicazioni per l'attività agricola ivi esercitata sono facilmente intuibili.

⁴⁰ Per quanto riguarda la previsione di limiti dimensionali, è bene ricordare che sia la Direttiva RED II, sia il d.lgs. 199/2021, escludono le grandi imprese dall'ambito di applicazione della disciplina delle CER, consentendone la partecipazione alle sole imprese

è chiara la volontà di fare delle CER un'opportunità per le PMI, altrettanto evidente è l'intenzione di riservare un ruolo strategico anche all'imprenditore agricolo medio-piccolo, che può farsi portavoce delle funzioni primarie dell'agricoltura.

Per loro natura, poi, le CER presentano una forte capacità aggregativa, che incentiva la partecipazione di soggetti diversi, pubblici e privati, dunque la valutazione di tutti gli interessi emergenti⁴¹ e che, per quanto qui maggiormente rileva, fa da collante tra le imprese agricole presenti sullo stesso territorio. La rete che viene a crearsi in seno ad una comunità agroenergetica è determinante affinché le imprese coinvolte possano raggiungere quantitativi apprezzabili di energia rinnovabile in condivisione, tali da contribuire a sostenere l'attività produttiva senza sacrificare l'essenza e il carattere agricolo, o compromettere l'indirizzo produttivo.

Parimenti rilevante, ancora, la capacità delle comunità agroenergetiche di promuovere l'individuazione di strategie di sviluppo sostenibile delle agroenergie su base locale, valorizzando eterogeneità e varietà dei territori. In ragione della loro peculiarità, infatti, le agroenergie richiedono un approccio che consideri tutti gli interessi coinvolti, favorendo anche la coesistenza tra produzione agricola e produzione energetica. La validità di un simile approccio sistemico è riconosciuta da tempo anche a livello istituzionale, come già suggerito nella Relazione sulla bioeconomia⁴² presentata dalla Commissione nel clima emergenziale seguito all'invasione russa dell'Ucraina e che, tra l'altro, invita a elaborare strategie territoriali capaci di individuare conflitti nell'approvvigionamento alla biomassa locale e di trovare i compromessi più adeguati alla realtà locale.

medio-piccole. I limiti sostanziali, invece, trovano il proprio fondamento nella previsione di cui all'art. 22, n. 1, Direttiva RED II, recepita dall'art. 31, c. 1, lett. c) d.lgs. 199/2021, per cui la partecipazione ad una CER non può costituire attività professionale, commerciale o industriale principale di un'impresa.

⁴¹ La rilevanza di tale carattere aggregativo è confermata anche dalla previsione per cui i membri devono risiedere nello stesso territorio o area in cui sono localizzati gli impianti per la produzione di energia rinnovabile, come stabilito dall'art. 2, n. 16, lett. a) Direttiva RED II. Questo requisito è la condizione alla base del legame tra soggetti, territorio e attività produttiva, attorno al quale si radicano le CER. M. Romeo, *Produzione di agroenergie, autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" 2021, no 4, p. 7.

⁴² Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Relazione sullo stato di avanzamento della strategia dell'UE per la bioeconomia. Politica europea in materia di bioeconomia: situazione attuale e sviluppi futuri, COM(2022) 283 final, 9.06.2022.

Un segnale a conferma di quanto appena evidenziato è il significativo riconoscimento che le comunità agroenergetiche hanno trovato nell'ordinamento giuridico italiano. Ne sono un esempio alcune previsioni del c.d. Decreto PNRR3⁴³ che, per quanto qui maggiormente rileva, ha riconosciuto aperture di non poco conto per le imprese agricole, con l'obiettivo di incoraggiarne la partecipazione e l'aggregazione nelle CER, non senza però destare qualche perplessità circa gli impatti che simile coinvolgimento potrebbe avere per la funzione alimentare da queste espletata, nel caso di impianti di grandi dimensioni che potrebbero correre il rischio di rivelarsi sovradimensionati rispetto alla fornitura di biomassa locale⁴⁴. L'esperienza del complesso cammino delle agroenergie verso la sostenibilità dimostra l'esigenza di un costante e accurato bilanciamento tra le molteplici funzioni dell'agricoltura, da tenere in considerazione sia nella fase della pianificazione sia nella fase della conduzione dell'attività agroenergetica, alla luce dei cambiamenti che possono verificarsi.

Il segnale lanciato al settore agricolo è comunque chiaro e, in larga parte, condivisibile, poiché concretizza le opportunità che le comunità agroenergetiche offrono all'impresa agricola di contribuire alla diffusione di modelli e strategie di sviluppo sostenibile delle agroenergie e, in questo modo, diventare parte attiva del processo di transizione energetica ed ecologica.

⁴³ D.l. 24 febbraio 2023, n. 13, recante Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune (G.U. n. 47 del 24 febbraio 2023), poi convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41 (G.U. n. 94 del 21 aprile 2023).

⁴⁴ L'art. 47, c. 10, Decreto PNRR3, prevede infatti che anche le CER i cui poteri di controllo siano esercitati esclusivamente da piccole e medie imprese agricole, in forma individuale o societaria, anche per il tramite delle organizzazioni di categoria, da cooperative agricole che svolgono attività di cui all'art. 2135 c.c. e loro consorzi, possono accedere agli incentivi previsti dall'art. 8, d.lgs. 199/2021, per gli impianti a fonti rinnovabili anche di potenze superiori a 1 MW e per le quote di energia condivisa da impianti e utenze di consumo, anche non connesse sotto la stessa cabina primaria. Le medesime previsioni sono estese, ai sensi del c. 11, alle configurazioni di autoconsumo diffuso da fonti rinnovabili poste in essere da imprenditori agricoli e imprese agroindustriali. Per quanto il segnale di apertura espresso dal legislatore nazionale sia chiaro, non si può non riflettere sulla conciliabilità delle misure incentivanti – che, appunto, sono riconosciute anche per impianti con potenze più elevate, eventualmente superiori a 1 MW – con l'esigenza di assicurare la continuità agricola e il mantenimento dell'indirizzo produttivo delle imprese agricole coinvolte. In tal senso, e richiamando le sollecitazioni offerte in G. De Luca, *Agrovoltaiico...*, con riferimento all'agrovoltaiico, occorre domandarsi se la mancanza di strumenti atti a sciogliere questi nodi non rischi, anche nel caso delle comunità agroenergetiche, di trasformare gli incentivi in *boomerang* insidiosi per la sostenibilità alimentare delle agroenergie.

BIBLIOGRAFIA

- Alabrese M. (2016), *Criteri di sostenibilità dei biocarburanti nella normativa dell'UE: emersione, evoluzione e compatibilità con le regole del commercio internazionale*, in: *I Diritti della Terra e del Mercato Agroalimentare – Liber amicorum Alberto Germanò*, Torino.
- Aquili A. (2022), *Comunità energetiche, l'evoluzione del quadro regolatorio europeo e italiano*, "Diritto e Società" no 4.
- Argirò G. (2023), *L'evoluzione del quadro normativo europeo e italiano sulle comunità energetiche rinnovabili*, in: L. Cuocolo, P.P. Giampellegrini, O. Granato (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili*, Milano.
- Benton T.G., Froggatt A., Wellesley L. (2022), *The Ukraine war and threats to food and energy security: Cascading risks from rising prices and supply disruptions*, London.
- Bolognini S. (2013), *Sicurezza alimentare versus sicurezza energetica: conflittualità e criticità*, in: E. Rook Basile, S. Carmignani (a cura di), *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici. Atti del Convegno di Siena, 10–11 maggio 2013*, Milano.
- Canfora I. (2016), *Il fondo rustico, i pannelli solari e l'agrarietà per connessione: come non snaturare la vocazione agricola dell'impresa*, "Rivista di diritto agrario" no 4.
- Cusa E. (2020), *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e capacità energetiche*, "Orizzonti del diritto commerciale" no 1.
- D'Addezio M. (2018), *Agroenergia (diritto dell'Unione europea e interno)*, in: *Digesto delle Discipline privatistiche, Sezione Civile, Aggiornamento XI*, Torino.
- De Luca G. (2024), *Agrovoltaico, continuità della produzione alimentare e tutela del paesaggio rurale*, "Rivista di diritto alimentare" no 2.
- Donaldi C., Rossetti I. (2023), *Il finanziamento delle CER e il sistema degli incentivi*, in: L. Cuocolo, P.P. Giampellegrini, O. Granato (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili*, Milano.
- Goldoni M. (2012), *Utilizzazione dei terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, in: M. D'Addezio (a cura di), *Agricoltura e contenimento delle esigenze energetiche e alimentari. Atti dell'incontro di studi di Udine, 12–5–2011*, Milano.
- La Rosa G. (2022), *Le comunità Energetiche Rinnovabili: riflessioni sull'affidabilità del sistema di incentivazioni di cui al Decreto RED II*, "Ambiente Diritto" no 1.
- Lattanzi P. (2008), *Agricoltura ed energia. L'impresa agricola nella filiera agroenergetica*, Macerata.
- Lattanzi P. (2012), *Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina e benzina*, in: M. D'Addezio (a cura di), *Agricoltura e contenimento delle esigenze energetiche e alimentari. Atti dell'incontro di studi di Udine, 12–5–2011*, Milano.
- Meli M. (2023), *Le comunità di energia rinnovabile: I diversi modelli organizzativi*, "Giurisprudenza italiana" no 12.
- Parente S.A. (2022), *Le agevolazioni fiscali e gli incentivi a favore delle "comunità energetiche"*, in: S. Monticelli, L. Ruggeri (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli.
- Romeo M. (2021), *Produzione di agroenergie, autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" no 4.

- Sovacool B.K., Sidortsov R.V., Jones B.R. (2013), *Energy security, equality, and justice. Introduction*, London.
- Strambi G. (2020), *Agricoltura ed energie rinnovabili: la sfida della sostenibilità nell'orizzonte 2030*, in: S. Carmignani, N. Lucifero (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e Convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente. Atti del Convegno di Firenze, 21/22-11-2019*, Napoli.
- Strambi G. (2021), *Riflessioni sull'uso del terreno agricolo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili: il caso dell'agrivoltaico*, "Rivista di diritto agrario" no 3.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland
e-mail: katarzyna.leskiewicz@amu.edu.pl
ORCID: 0000-0001-5261-2752

Legal aspects of ensuring the safety of water as a foodstuff

Aspetti giuridici per garantire la sicurezza dell'acqua
come alimento

The purpose of the discussion is to determine the relationship of the regulation of the right to water with the requirements of its safety for health and life against the background of the concepts of food safety and food security. The author comes to the conclusion that due to the presence of a requirement to guarantee availability of water in general, which is contained in the requirements of drinking water, there exists a link between the regulation of water safety and its availability in different perspectives that may be described as a relationship of dominance or even superiority of the right to water over the regulation of the safety of water as a product. Keeping in mind the nature of the obligations of the Member States regarding the implementation of EU directives articulated in the case law of the Court of Justice, the right to water should be a matter of result.

Keywords: water safety, right to water, food safety, food security

L'articolo si propone di determinare quale sia il legame tra la regolazione del diritto all'acqua e i requisiti della sua sicurezza per la salute e la vita nel contesto del concetto di sicurezza degli alimenti e di sicurezza alimentare. L'autore giunge alla convinzione che, poiché tra i requisiti degli standard di qualità dell'acqua potabile rientra il requisito di garantire la disponibilità in generale, il rapporto che intercorre tra la regolazione della sicurezza dell'acqua e la sua disponibilità in diverse prospettive può essere definito come una relazione di predominio o perfino di superiorità del diritto all'acqua sulla regolazione dell'acqua come prodotto. Tenendo conto della natura degli obblighi degli Stati membri in materia di modalità di attuazione delle direttive UE articolate nella giurisprudenza della Corte di giustizia, il diritto all'acqua dovrebbe essere una questione di risultato.

Parole chiave: sicurezza dell'acqua, diritto all'acqua, sicurezza alimentare, sicurezza degli alimenti

Introduction

1. Water is a component of the human body and a product necessary for life. Under Regulation 178/2002, water is a “foodstuff.”¹ As defined in this Regulation “foodstuff” includes beverages, chewing gum and any substance, including water, knowingly added to food during its manufacture, preparation or processing. The legal definition includes water that complies with the standards currently set forth in Directive 2020/2184.² It is crucial to ensure not only access to water, but above all water that is safe for health and life.

The safety of water for human consumption is affected by many different factors, and water safety can be discussed in various aspects. In particular, the issue can be studied from a variety of perspectives – both from the point of view of the availability of the “product” and its characteristics. The former approach refers to the concept of food security, and the latter concerns the safety of the product for human health (food safety).³

Further findings follow from the above statements. The safety of water for human health and life in legal terms is determined by several different pieces of legislation, mainly the legislation of the European Union. Already at the outset it should be emphasised that most of them do not belong to the classic “food law,” but are located in regulations of human rights protection and regulations of a “sanitary” or water management nature. In particular, when it comes to the former regulations, it should be pointed out that among the oldest regulations is the so-called “right to water” contained in Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which should be distinguished from the so-called “water rights” i.e. rights related to the use of water.⁴ An important moment on the road to the univer-

¹ Regulation (EC) No. 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety dated January 28, 2002, OJ EU L No. 31, item 1 (hereinafter: Regulation No. 178/2002).

² The aforementioned directive was repealed by Directive of the European Parliament and of the Council (EU) 2020/2184 of 16 December 2020 on the quality of water intended for human consumption (recast version), OJ EU L 435 of 23/12/2020, pp. 1–62 (hereinafter: Directive 2020/2184), with certain exceptions specified in Article 26 of Directive 2020/2184.

³ K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2012, no. 1, pp. 179–198.

⁴ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights opened for signature in New York on 19 December 1966, OJ EU 1977, No. 38, item 169 (hereinafter: ICCPR). This is indicated by: K. Bryl, A. Gądkowski, A. Hernandez-Polczyńska, J. Jaraczewski, Z. Kędzia, T. Lewandowski, J. Łukomski, B. Pawelczyk, A.N. Schulz, H. Suchocka, Ł. Szoszkiewicz,

sal recognition of the “right to water” as part of the international system of human rights protection was UN General Assembly Resolution 64/292 of 28.7.2010 entitled “The human right to water and sanitation”⁵. The right to water is a certain part of the right to adequate nutrition.

On the other hand, with regards water as a foodstuff, in addition to the basic provisions contained in Regulation No. 178/2002, other provisions that apply are those contained in Directive 2020/2184 on the quality of drinking water together with the national laws implementing this Directive and many others. When it comes to water safety, under food law water must not be harmful to health and fit for consumption.⁶ These general requirements of food law are complementary to those of Directive 2020/2184. However, natural mineral waters and waters with medicinal properties are excluded from the scope of this Directive, as such types of water are subject to other acts.⁷

Legal issues of the safety of water intended for human consumption have not yet been the subject of wider references in the literature, in particular there is no monograph devoted to water safety, and if the problem of water quality has been addressed, it has tended to be in relation to other issues, and not always in terms of legal considerations.⁸ Some related issues have been raised on the occasion of other aspects of food safety, water as a component of food⁹

in: Z. Kędzia, A. Hernandez-Polczyńska (eds.), *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych*, Warsaw 2018, Legalis, para. 2.2.2. et seq..

⁵ Resolution A/RES/64/292. United Nations General Assembly, July 2010 General Comment No. 15. The right to water. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, November 2002, https://www.un.org/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml [accessed on 12.10.2024].

⁶ Art. 14 Regulation No 178/2002.

⁷ Directive 2009/54/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the exploitation and marketing of natural mineral waters (recast), OJ EU L 164, 26.6.2009, p. 45; Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use, OJ EU L 311, 28.11.2001, p. 67. See more in point 4.

⁸ R. Klimek, *Polityczno-prawne aspekty braku dostępu do wody jako istotny problem o charakterze globalnym*, “Chorzowskie Studia Polityczne” 2014, no. 8: *Economic and Cultural Aspects of Selected Global Problems*, s. 103; B. Kuziemska, P. Klej, J. Trebicka, M. Poppek, *Prawne aspekty kontroli jakości wody*, “Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” seria: Rolnictwo, 2016, no. 4, pp. 23–37.

⁹ P.P. Lewicki, *Woda jako składnik żywności*, “Przemysł Spożywczy” 2003, vol. 57, no. 5, pp. 8–14; M. Hoffman, H. Jedrzejczyk, *Rola wody w przetwórstwie żywności, żywieniu i zdrowiu człowieka. Część I: Naturalne wody mineralne i źródłane*, “Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego” 2004, vol. 14, no. 1, pp. 13–17; E. Cybulska, *Woda jako składnik*

or water management in general.¹⁰ The development of the topic specified in the title justifies several arguments, one of them being the need to protect human health and life. There are also cognitive considerations.

In particular, the protection of human life and health comes down to guarantees of human rights – including the right to water. At the same time, as a result of various reasons, many people do not have access to water, or water suitable for human consumption. Approximately 2 milliard people worldwide lack safe access to drinking water, 3.6 milliard lack access to safely managed sanitation services, and 2.3 milliard are deprived of the ability to wash their hands with running water.¹¹ Roughly half of the global population experiences severe water scarcity for at least part of the year, a number that could increase as the climate crisis worsens.¹²

The current conflicts over water in the Jordan River Basin, or access to water sources or rather its lack caused by droughts such as in Somalia where about 70% of the sub-Saharan Africa's population has no access to safe drinking water and up to 43,000 people could have died due to drought in Somalia in 2022 alone, show the severity of the problem, the solutions to which most often come down to humanitarian aid. Ultimately, however, this does not lead to the elimination of the causes of water unavailability.

On the other hand, in the other aspect – the safety of water as a product – in practice, the legal requirements for water quality are not always observed, despite the fact that such situations pose a threat to human health, and more broadly to the animal world and the environment as a whole. In the past, the parameters that most often exceeded the acceptable standard included: colour, turbidity, iron and manganese content,¹³ and examples that may be mentioned include discharges of substances into the Oder River,¹⁴ or sewage discharges

żywności, w: *Chemia żywności. Skład, Przemiany i właściwości żywności*, Warszawa 2002, pp. 55–87.

¹⁰ D. Puślecki, *Ochrona wód w procesie produkcji rolnej w świetle nowych wyzwań*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2023, no. 1, pp. 41–60; B. Rakoczy (ed.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warsaw 2013, pp. 61 et seq.

¹¹ A. Beldowicz, *Coraz większe problemy z wodą na świecie. Niepokojące dane*, "Rzeczpospolita" 31.08.2023.

¹² *Aż 2 miliardy ludzi na świecie nie mają dostępu do czystej wody pitnej. Przybywa obszarów zagrożonych suszą*, "National Geographic" 22.03.2022, <https://www.national-geographic.pl/arttykul/az-2-miliardy-ludzi-na-swiecie-nie-maja-dostepu-do-czystej-wody-pitnej-przybywa-obszarow-zagrozonych-susza-230322100650> [accessed on 31.08.2024].

¹³ B. Kuziemska, P. Klej, J. Trebicka, M. Popek, *Prawne aspekty kontroli...*, p. 24.

¹⁴ Law of 13 July 2023 on the revitalization of the Oder River, Journal of Laws of 2023, item 1963.

into the Vistula River in past years.¹⁵ At the same time, in the light of EU legislation, it is the responsibility of the authorities of the Member States to ensure the effectiveness of the EU's law on the quality of drinking water.

It may be concluded from this that the right to water is not sufficiently protected in various corners of the globe, and the quality of water is not always adequate. With this in mind, the purpose of the considerations is to determine what relations connect the regulation of the right to water with the requirements of its safety for health and life against the background of the concepts of *food safety* and *food security*. Due to the framework of the study, the considerations are not exhaustive. In the first part of the study, some aspects of the right to water in terms of international law will be addressed, and in the following part, selected issues of the safety of water intended for humans will be discussed.

1. The right to water and sanitation

The right to water and sanitation has been defined in international regulations, especially in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights adopted by General Assembly Resolution 2200A(XXI) of 22 December 1966. An important issue for the effectiveness of these rights is the nature of the obligations assumed in the Covenant. Studies of international law indicate the complexity of the issue¹⁶. Indeed, the obligations of the states-parties are framed differently. For example, the content of the so-called "minimum obligation of the state" is that states-parties ensure the satisfaction of at least the minimum level of nutrition necessary to protect against starvation.

With regard to the right to adequate nutrition, which also includes the right to water, the obligations of states-parties are identified as primarily:

1) the respect of the right to adequate nutrition – in this regard, states must not take actions that lead to the restriction or nullification of access to adequate nutrition, they must refrain from actions even such as the destruction of agricultural areas;

2) the obligation to protect the right to adequate nutrition, which requires the state to ensure that third parties do not deprive the entitled persons of access to adequate food. This includes protecting food resources from the

¹⁵ W. Kamiński, *Podczas awarii „Czajki” do Wisły odprowadzono ponad 14 mln m sześć. ścieków*, Polska Agencja Prasowa, 28.08.2022.

¹⁶ K. Bryl et al., points 2.3. Państwo jako podmiot zobowiązany 2.3.1. Obowiązki pozaszanowania, ochrony i wypełniania prawa, Legalis

adverse effects of third parties (e.g., environmental destruction by industry), protecting food quality by establishing and requiring quality and safety standards, or protecting, especially children, from marketing practices that promote the consumption of inadequate food;

3) the obligation to fulfil the right in two dimensions:

– facilitating its exercise, manifested in the requirement for the state party to conduct proactive activities directed at assisting access to food, the means and ways of obtaining it, and¹⁷

– providing access consisting of guaranteeing food to individuals or groups who, for reasons beyond their control, are unable to provide it themselves .

The aforementioned duties within which agricultural areas have been mentioned focus on food availability. They are not the only snapshot of the obligations of state parties. The content also includes some elements of product safety. After all, if food is to be “adequate” or “suitable,” it must have certain characteristics. These obligations are combined with certain policies of law and government policy in general, which is characteristic of the concept of *food security*.¹⁸ The international regulations in question may also apply to the private sector, non-governmental organisations.

The literature notes that initially, in the course of the preparatory work on the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights adopted by General Assembly resolution 2200A (XXI) (22 December 1966), the right to water was not sufficiently strongly emphasised. Only later did it gain attention from stakeholders. In 1977, the UN Water Conference in Mar del Plata adopted an action plan referring to the right of all peoples, regardless of their level of development and social and economic conditions, to access to drinking water in quantity and quality that meets basic needs.¹⁹ This was first achieved in 1979 with the adoption of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

Today, the right to water is interpreted broadly in the areas of its:

- *adequacy* of water and sanitation,
- *availability* of water and sanitation,
- *quality* of water and sanitation,

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe...*, pp. 179–198.

¹⁹ Ibidem; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women adopted by the United Nations General Assembly on December 18, 1979 of December 18, 1979, OJ EU 1982, No. 10, item 71.

- *sustainability* of water,
- *accessibility* of water and sanitation.²⁰

These different dimensions of human needs for water determine at the same time the areas where legislative interventions, government policies and NGOs are needed. They reflect the problems of inadequate technical infrastructure or its lack altogether, inaccessibility of water sources or lack of safe water, or use of water in a way that threatens groundwater resources on the ground. These issues resonate in many legislative acts of international rank, including those of the EU, other than the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights adopted by General Assembly resolution 2200A (XXI) (22 December 1966) mentioned above, which cannot be discussed in this paper. Here the Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals, or the European Green Deal Strategies and its partial strategic and legislative acts may be given as examples. They refer, among other things, so to the principles of water use, or to the requirements of protection well beyond the framework of water safety considerations, but affecting significantly the state of water safety in each of the mentioned dimensions.

2. Principles of water use

The safety of water for human health is affected by all activities connected with the private use of water for one's own needs as well as for business purposes, while water sources remain unchanged and their condition (quantitative and qualitative) depends especially on the way they are used. Water is an element of the natural environment and is subject to legal protection. Therefore, the greater exploitation of water resources, the worse their state and quality. Two Directives that ought to be mentioned here are Directive 2000/60²¹ establishing a framework for Community action in the field of water policy (the so-called Water Framework Directive) and Directive 1991/676 concerning the protection of water against pollution caused by nitrates of agricultural origin.²²

²⁰ K. Bryl et al., point 2.2. Przedmiot praw, Legalis.

²¹ Directive EC No. 2000/60 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (the so-called Water Framework Directive), OJ EU L 327/1, and Council Directive EEC No. 1991/676 of December 12, 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates of agricultural origin, OJ EU L 375/1.

²² On the subject of water protection in agricultural activities: D. Puślecki, *Ochrona wód...*, p. 4.

Groundwater is used primarily for the supply of water for human consumption (Article 30 of the Water Law).²³ And the general use of water from public inland surface waters, internal sea waters and the waters of the territorial sea, unless otherwise provided by law, is available to everyone (Article 32 of the Water Law).

The general use of water is for personal, household or agricultural needs, which does not require the use of special technical devices, as well as for recreation, tourism, water sports and, under the terms of separate regulations, amateur fishing. Every person, therefore, has a right to water insofar as it satisfies personal needs. The municipal council may introduce, by means of a resolution that is an act of local law, the ordinary use of surface waters other than those mentioned above serving exclusively personal, household or agricultural needs, and establish the permissible scope of this use.

In particular, the ordinary use of water is to meet the needs of one's own household or one's own farm (Article 33 of the Water Law). At the same time, this ordinary use of water is limited and includes:

- abstraction of groundwater or surface water in an annual average amount not exceeding 5 m³ per day;
- introduction of sewage into waters or into the ground in an amount not exceeding a total of 5 m³ per day.

The right to ordinary use of waters owned by the landowner and groundwater located in his land is vested in the landowner. This right does not entitle him to make water facilities without the required water consent.

In contrast, the use of water in the course of business activities requires permits from public administration bodies, especially a water permit, and is not only formalised, but also more restrictive.

The use of water is therefore not free, it is limited and strictly subordinated to legal regulation. Indeed, this resource is of an exhaustible nature and hence the need for its protection. The use of water even for personal needs is subject to payment. Indeed, water can be traded just like energy or rights.²⁴ After all, the provisions on the sale of things apply accordingly to the sale of energy, rights and water (Article 555 of the Civil Code). The rules of payment for water are regulated by the provisions indicated below.

²³ Water Law of 20 July 2017, consolidation text: Journal of Laws of 2024, item 1084 (hereinafter: Water Law).

²⁴ Civil Code of 23 April 1964, consolidation text: Journal of Laws of 2024, item 1061.

3. Collective water supply and sanitation

Management of water resources in terms of access to water “locally” belongs to municipalities. Indeed, on the territory of municipalities, water supply is the responsibility of the municipality.²⁵ In terms of drinking water quality, the provisions of the Act, which implemented earlier EU directives repealed by Directive 2020/2184, are in force. Poland has not yet had time to implement Directive 2020/2184. Directive 2020/2184 on the quality of water intended for human consumption, introduced a number of requirements for water safety and aimed at ensuring a high level of protection of human health by providing safe and clean drinking water throughout the European Union.

According to the Directive, water intended for human consumption means any water in its original state or after treatment, intended for drinking, cooking, food preparation or other domestic purposes in both public and private facilities, regardless of its origin and whether it is supplied from a distribution network, tankers, including mobile tanks, bottled or containerised, including spring water, as well as any water used by any food enterprise for the manufacture, processing, preservation or marketing of products or substances intended for human consumption. In this context, the Directive’s provisions apply both in situations where water is used for private purposes by individuals and by enterprises in the course of their business activities.

Member States are required to apply measures that will ensure that water intended for human consumption is healthy and clean. Under the Directive, a risk to human health is included as a “hazard,” which means a biological, chemical, physical or radiological agent in the water or any other aspect of the water’s condition that has the potential of having a harmful effect on human health. Water intended for human consumption must be “wholesome and clean,” free of all microorganisms and parasites, as well as substances in quantities or concentrations that pose a potential danger to human health and meet the requirements of Annex I, Parts A, B and D; Member States have taken all other measures necessary to comply with Articles 5–14 of the Directive.

The Directive’s provisions imply an integrated approach to the risks of water “from tap to table,” namely, in the supply, treatment and distribution of water for human consumption, the entire supply chain in the area of supply, intake, treatment, storage and distribution of water up to the point of

²⁵ Law on collective water supply and collective sewage disposal of 7 June 2001, consolidation text: Journal of Laws of 2024, item 757.

compliance specified in the Directive, including water supply systems, materials for contact with water for human consumption, that must be taken into account.

Among the legal solutions that have been targeted to ensure the quality of drinking water are the Directive's requirements for, among other things, risk assessment, identification of hazards and hazardous events in point-of-compliance supply areas, adequate monitoring in surface water or groundwater, or both, in point-of-compliance supply areas, or in raw water, of relevant parameters, substances or harmful substances within the range of parameters and substances specified in the Directive. The quality of drinking water must meet the requirements of chemical, physical and microbiological parameters as well as of many other substances that can affect health.

Attention was also drawn to the need to respond to new water contaminants, such as chemical micro-pollutants and micro-plastics. If necessary, limits for these substances can be introduced as part of an update to the Directive.²⁶ Micro-plastic currently poses one of the most serious threats to waters and oceans, including the animal world living there.²⁷ As a result of frequent currents, its particles reach the most remote areas of the Arctic, or Antarctic regions.

The executors of the provisions of the aforementioned Directive are the Member States, and it is generally incumbent on them to ensure the implementation of this legislative act.²⁸ In Poland, water supply is regulated by the aforementioned Act on Collective Water Supply and Collective Sewage Disposal; detailed requirements for the quality of this water are regulated by its implementing act.

The Directive obliges Member States to take measures to ensure widespread access to safe drinking water, including through the installation of public water access points, especially in public places such as parks or rail-

²⁶ Commission Delegated Decision (EU) 2024/1441 of 11 March 2024 supplementing Directive (EU) 2020/2184 of the European Parliament and of the Council by establishing a methodology for measuring microplastic content in water intended for human consumption (notified under document No. C(2024) 1459). C/2024/1459. Microplastic is defined as “a small distinct object which is a solid, insoluble in water, and which is partially or wholly composed of synthetic polymers or chemically modified natural polymers.”

²⁷ M. Matacz, *Mikroplastiku na Antarktydzie może być więcej niż sądzono*, Nauka w Polsce, 14.4.2024, <https://naukawpolsce.pl/aktualnosci/news%2C101560%2Cmikroplastiku-na-antarktydzie-moze-byc-wiecej-niz-sadzono.html> [accessed on 30.08.2024].

²⁸ Regulation of the Minister of Health of 7 December 2017 on the quality of water intended for human consumption, Journal of Laws item 2294.

way stations. It emphasises the need to ensure access to water for vulnerable groups, such as people living in poverty or ethnic minorities, who may have limited access to safe drinking water.

Drinking water quality regulations may be generally categorised as regulations largely concerned with product characteristics of a sanitary nature that, from the perspective of food law, impinge on the product's safety for health. On the other hand, from the perspective of access to safe drinking water, they shape one of the most important guarantees of human rights (right to water). Except that, unfortunately, they are not always properly implemented in Member States. As already mentioned, Poland has not yet fulfilled its obligation to implement Directive 2020/2184, while some other States have not met all the goals of EU drinking water quality legislation.

Meanwhile, according to the Court of Justice of the EU, the obligations of Member States imposed by the provisions of the Water Quality Directive are not only to implement the requirements as part of the so-called “diligent action”, but have the character of a “result.” As the Court of Justice has pointed out, according to the third paragraph of Article 288 of the TFEU, the Directive binds Member States with respect to the result to be achieved.²⁹ It is up to the Member State concerned to decide what measures are necessary to achieve the result, but there is no other option than to achieve it.³⁰ On several occasions the Court has emphasised the obligations of the Member States with respect to the level of water quality to be achieved, with regard to cases where the permissible levels of nitrates and pesticides found in drinking water are exceeded.

4. Types of water

In light of the current legislation, the following categories of water can be distinguished: water intended for human consumption, natural mineral water, spring water, table water and medicinal water. These are special categories of water, distinguished in the legislation from ordinary “drinking water” . Their special characteristics are due to the specific amount of mineral content

²⁹ Judgment of the Court of Justice of 25 January 2024 in case C-481/22 concerning Ireland's violation of EU regulations on the adequate quality of water for human consumption (European Commission v. Ireland).

³⁰ Judgment of 31 January 2008, Commission/France, C-147/07, EU:C:2008:67; Judgment of the Court of Justice of 14 March 2024, C-576/22 (European Commission v. Kingdom of Spain).

needed in the human diet and the distinctiveness of the regulations.³¹ Such types of water are covered by Directive 2009/54/EC and Directive 2001/83/EC, respectively. They are subject to special rules for control and supervision, packaging, labelling and information.

These waters are generally sold in packaging – bottles or cartons – and differ in quality and price in relation to drinking water.

Conclusions

The safety of water for human consumption, that is, drinking water and its special types is based on the requirements for water quality – microbiological, chemical, or the absence of substances specified in the regulations. When it comes to water as a foodstuff, it is a “product” derived from natural resources, which, after human development, has become an object of circulation purchased on a commercial basis. As a result of water use especially in the course of economic activities, water resources are sometimes exposed to pollution and reduction in size.

The existing Directive 2020/2184 no longer focuses only on the quality of drinking water and guarantees of its provision, but also refers to measures to increase the availability of water, taking into account the most vulnerable groups. The current regulation can be evaluated positively, as it provides Member States with various legal tools to secure compliance of water quality with legal requirements. However, as a result of the varying state of involvement of Member States in the implementation of the Directive, the levels of water safety in Member States vary. The need to strengthen the system of guaranteeing the availability and safety of water remains ever-present, as does the need to standardise the quality standard of drinking water.

It is noteworthy that in the EU legislation relating to the quality of drinking water, there is a certain “confluence,” not to say “bringing to a common denominator” of the requirements for the safety of water for human health and life and the requirements that raise the level of water availability, i.e. to the need to protect human health and life. Indeed, the same premises, composition and characteristics of water, as well as its availability in general,

³¹ Directive 2009/54/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the exploitation and marketing of natural mineral waters (recast), OJ EU L 164, 26.6.2009, p. 45; Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use, OJ EU L 311, 28.11.2001, p. 67.

determine safety in the dimension of food safety and food security. Using the example of the aforementioned regulations, it shows that the concepts of food safety and food security have more common elements than differences. The latter, once more pronounced, have become with the passage of time blurred, and the importance of the common axiological justification of the regulation of international law and food law in a broad sense has increased.

Since within the requirements of drinking water quality standards there is a requirement to guarantee the availability of water in general, the relationship linking water safety regulation and water availability in different perspectives can be described as a relationship of dominance, or even superiority, of right to water over the water safety regulation. Keeping in mind the nature of the obligations of Member States in the manner of implementation of EU directives articulated in the case law of the Court of Justice, the right to water should be a matter of result.

BIBLIOGRAPHY

- Beldowicz A. (2024), *Coraz większe problemy z wodą na świecie. Niepokojące dane*, "Rzeczpospolita" 31.08.2023.
- Bryl K., Gadkowski A., Hernandez-Polczyńska A., Jaraczewski J., Kędzia Z., Lewandowski T., Łukomski J., Pawelczyk B., Schulz A.N., Suchocka H., Szoszkiewicz Ł. (2018), in: Z. Kędzia, A. Hernandez-Polczyńska (eds.), *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych*, Warsaw, Legalis.
- Cybulska E. (2002), *Woda jako składnik żywności*, in: *Chemia żywności. Skład, Przemiany i właściwości żywności*, Warsaw.
- Hoffman M., Jedrzejczyk H. (2004), *Rola wody w przetwórstwie żywności, żywieniu i zdrowiu człowieka. Część I: Naturalne wody mineralne i źródlane*, "Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego" 2004, vol. 14, no. 1.
- Klimek R. (2014), *Polityczno-prawne aspekty braku dostępu do wody jako istotny problem o charakterze globalnym*, "Chorzowskie Studia Polityczne" 2014, no. 8: *Economic and Cultural Aspects of Selected Global Problems*.
- Kuziemska B., Klej P., Trebicka J., Popek M. (2016), *Prawne aspekty kontroli jakości wody*, "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach" seria: Rolnictwo, no. 4.
- Leśkiewicz K. (2012), *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 1.
- Lewicki P.P. (2003), *Woda jako składnik żywności*, "Przemysł Spożywczy" vol. 57, no. 5.
- Puślecki D. (2023), *Ochrona wód w procesie produkcji rolnej w świetle nowych wyzwań*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 1.
- Rakoczy B. (ed.) (2013), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warsaw.

IZABELA LIPIŃSKA

Poznań University of Life Sciences, Poland

e-mail: izabela.lipinska@up.poznan.pl

ORCID: 0000-0003-2884-0733

Legal instruments for strengthening the position of agricultural producers in the agri-food supply chain*

Strumenti giuridici volti a rafforzare la posizione
dei produttori agricoli nella filiera dei prodotti agroalimentari

The article deals with issues regarding the protection of the position of an agricultural producer in the agri-food supply chain *vis a vis* significant differences that frequently occur in the bargaining power between suppliers and buyers of agricultural and food produce. These issues are analysed against the background of unfair trade practices. The aim of the article is to answer the question of whether the normative solutions adopted at the EU and at national levels serve to adequately strengthen the position of agricultural producers in the food supply chain. It ends with a conclusion that despite the existence of certain legal mechanisms supporting agricultural producers, the protection they provide is still insufficient.

Keywords: supply chain, agricultural producer, farming sustainability, contractual clauses, Common Agricultural Policy

L'oggetto dell'articolo sono le questioni relative alla tutela della posizione di un produttore agricolo nella catena di approvvigionamento dei prodotti agroalimentari in relazione a significative differenze che spesso si verificano nel potere contrattuale tra fornitori e acquirenti di prodotti agricoli e alimentari in un contesto di pratiche commerciali sleali. L'obiettivo dell'articolo è quello di rispondere alla domanda se le soluzioni normative adottate a livello dell'UE e nazionale servono a rafforzare sufficientemente la posizione dei produttori agricoli nella filiera alimentare. Nella parte conclusiva, l'autrice afferma, tra l'altro, che meccanismi giuridici di sostegno ai produttori agricoli esistono, ma la tutela offerta non è sufficiente.

Parole chiave: filiera, produttore agricolo, sostenibilità della gestione, clausole contrattuali, politica agricola comune

* This article is dedicated to Professor Aleksander Lichorowicz on the occasion of his 85th birthday.

1. The subject of the article is issues related to the protection of the position of the agricultural producer in the agri-food supply chain in regard to frequently significant differences in bargaining power that occur between suppliers and buyers of agricultural and food products. These differences result from the use of unfair trade practices in contractual relations often used by larger and more powerful trading partners such as retail chains (food distributors) and agri-food industry players (e.g., buying points, processors). Their goal is to obtain agricultural products at most favourable terms and conditions and to strengthen their commercial dominance. In consequence, the relations they create lead to a market imbalance the effect of which is a deliberate and progressive economic weakening of agricultural producers.

Such efforts do not serve the fulfilment of one of the goals of legal and agricultural regulation, which is to ensure the sustainability of farming about the need for which Professor Aleksander Lichorowicz has often written.¹ He also emphasised that one of the most important principles on which all agricultural contracts should be based is the principle of protecting the stability and uninterrupted course of the agricultural activities on the farm that the produces has organised. Against the backdrop of this article, it is undoubtedly fundamental to grant protection to the interests and stability of the operation of a farm based on properly structured contractual relations for the production and sale of agricultural products. It is necessary to determine the principles of appropriate formation of mutual rights and obligations between the parties to the contract, which will guarantee the continuity of production, while ensuring an adequate level of livelihood for the agricultural producer. From the point of view of today's legislator and the adopted Common Agricultural Policy, the mutual relationship should also take into account the random nature of agricultural production and provide for the distribution of risks associated with its conduct to both parties to the contract.

The purpose of the article is to answer the question of whether the normative solutions adopted at the EU level, and consequently at the national level, serve to strengthen the position of agricultural producers in the food supply chain against unfair trade practices? In particular, it is a question of determining whether the tools used by market participants provide protection for agricultural producers?

¹ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich (studium prawnoporównawcze)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego DCLXXX. Prace prawnicze” 1986, no. 18, p. 48.

There are a number of considerations behind the choice of the subject under discussion. First of all, the economic, and therefore competitive, situation of agricultural producers, or farmers, is weaker in comparison with that of business entities operating in other sectors. Agricultural production business is particularly vulnerable to external factors beyond control of agricultural producers who, additionally, do not have the ability to stop or suddenly change the direction of their production the effect of which is most often of a perishable nature, as it concerns products that are relatively perishable. These features, characteristic of the position of farmers in a broadly understood agricultural market, mean that the legal position of an agricultural producer as a party to certain contractual relations should be particularly protected.

Unfair trade practices used by more powerful entities have very serious negative consequences for farmers as they reduce the profits of the latter and, consequently, increase production costs. In other words, they serve to create overproduction and, as a result, an increase in food waste, and this does not go unnoticed among food consumers.²

It should be noted that the food supply chain serves to guarantee food security. Consequently, free and fair competition, a balanced relationship among all actors, freedom of contract, and strong and effective enforcement of relevant laws should be at its core.³

At the same time, it is noteworthy that the EU supply chain employs approximately 29 million people who directly or indirectly contribute to feeding its approximately 500 million inhabitants.⁴ Against the backdrop of the issues at hand, it must be raised that 99.1% of enterprises in the food products sector are small and medium-sized enterprises and microenterprises. Only a small percentage are large operators, although in fact it is they who most often engage in unfair trade practices.

The relevance of the issue under discussion is also influenced by the fact that improving the position of farmers in the value chain is one of the ten goals of the Common Agricultural Policy for 2023–2027, while providing effective mechanisms to combat unfair trade practices is one of its instru-

² Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘Report from the Commission to the European Parliament and the Council on unfair business-to-business trading practices in the food supply chain’, COM(2016) 32 final, 2017/C 034/21.

³ Plot no. 12 of European Parliament resolution of 7 June 2016 on unfair trading practices in the food supply chain, 2015/2065(INI), O.J. C 86, 6.3.2018, pp. 40–50.

⁴ Eurostat, *Key figures on the European food chain*, Luxemburg 2023, p. 6.

ments, along with strengthening cooperation between farmers and increasing market transparency.⁵

2. The issue of strengthening the position of agricultural producers as the most vulnerable participants in the agri-food supply chain was recognised at the EU level two decades ago. At that time, in 2005, an opinion was prepared by the European Economic and Social Committee entitled “The large retail sector – trends and impacts on farmers and consumers.”⁶ In its content, the authors recognised the existence of certain “practices” in the acquisition of agricultural products, used by retail chains against agricultural producers. Those practices included the way in which prices and margins were set between retailers, suppliers (food processors), and primary producers. In the Committee’s view, the position of the latter needed to be strengthened so that they could be competitive in the market against retail chains.

The Committee’s took on the subject influenced the European Commission’s decision to set up a platform of experts on business-to-business contracting practices, under the High Level Forum for Improving the Functioning of the Food Supply Chain.⁷ It served to develop a set of principles for fair practices in relations among partners in the food supply chain. As a result, a number of unfair practices were recognised, which included ambiguous contractual terms, absence of written form, reserving retroactive changes to the content of the contract, unfair transfer of commercial risks, unwarranted use of information, etc. However, the Commission’s initiative at the time, as noted by Urszula Kłosiewicz-Górecka, did not contribute to the development and implementation of instruments to eliminate the use of unfair trade practices.⁸

As a result of a survey of individual solutions in member states, the European Commission suggested in 2014 a combination of voluntary initiatives – such as the platform and the creation of codes of good practice or

⁵ CAP Specific Objectives. Improve Imbalances in the Food Chain – Brief no. 3, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27/key-policy-objectives-cap-2023-27_pl#dokumenty [accessed: 19.05.2024].

⁶ Opinion of the European Economic and Social Committee on: “The Large Retailers Sector – Trends and Impact on Farmers and Consumers,” O.J. C 255, 14.10.2005, pp. 44–51.

⁷ Commission Decision of 30 July 2010 establishing the High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain, O.J. UE C 210, 3.8.2010, pp. 4–5.

⁸ U. Kłosiewicz-Górecka, *Nieuczciwe praktyki handlowe w łańcuchach dostaw FMCG*, „Logistyka-Opakowania” 2014, vol. 68, pp. 36–39. Cf. I. Lipińska, *Producent rolny wobec nieuczciwych praktyk rynkowych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, no. 2, pp. 61–76.

dispute resolution mechanisms within it – and soft-law regulatory measures.⁹ Two years later its work resulted in the adoption of the Report on Unfair Commercial Practices in the Food Supply Chain and the European Parliament Resolution on Unfair Commercial Practices in the Food Supply Chain.¹⁰

The Resolution stressed that unfair trade practices are contrary to the fundamental principles of law, and any action that exploits the imbalance in terms of bargaining power and adversely affects freedom of contract should be condemned. More broadly, it was raised that their use also affects employment, to the detriment of consumers' choice of goods, the quality, variety and innovative nature of the products made available. They may also harm business competitiveness and investment, and force companies to seek savings at the expense of wages, working conditions or the quality of raw material.¹¹ The Resolution repeatedly raised the need to create a list of exemplary fair and unfair practices in vertical relationships in the food supply chain, which would make it easier for its weakest links to easily identify them.¹² It noted that fair practices should be the result of mutual trust between partners based on the principles of freedom of contract and mutually beneficial relationships. These, in turn, should be free and based on fair competition.¹³

In addition, as indicated in the Resolution, applicable voluntary national and EU systems (such as codes of good practice, voluntary dispute resolution mechanisms) should be developed and promoted in conjunction with effective and robust enforcement mechanisms at the member state level. The idea is to ensure the anonymity of complaints and thus encourage producers as well as suppliers to respond to unfair practices that emerge and to introduce deterrent sanctions. At the core of the issue, the European Parliament has

⁹ *Study on the legal framework covering Business-to-Business unfair trading practices in the retail supply chain, Final Report*, 26.02.2014, Prepared for the European Commission, DG Internal Market, DG MARKT/2012/049/E.

¹⁰ European Parliament resolution of 7 June 2016 on unfair trading practices in the food supply chain, 2015/2065(INI), O.J. C 86, 6.3.2018, pp. 40–50.

¹¹ More extensively on this topic: V. Daskalova, *Regulating Unfair Trading Practices in the EU Agri-food Supply Chain: a Case of Counterproductive Regulation?*, “Yearbook of Antitrust And Regulatory Studies” 2020, vol. 13, pp. 26–27.

¹² M.J. Cazorla González, *Unfair commercial practices in the food supply chain*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2022, no. 2, p. 181 ff.

¹³ C. Ménard, *Summary and conclusions: the many challenges of unfair trading practices in food supply chain systems*, in: J. Falkowski, C. Ménard, R.J. Sexton, J. Swinnen, S. Vandevelde, *Unfair trading practices in the food supply chain: A literature review on methodologies, impacts and regulatory aspects*, Luxembourg 2017, pp. 68–71.

suggested that the Commission, together with the member states, take joint action to fully and consistently enforce competition law, unfair competition rules and antitrust rules.

3. The result of the ongoing work at the EU level was the adoption of Directive (EU) 2019/633 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on unfair business-to-business commercial practices in the supply chain of agricultural and food products.¹⁴ Its purpose, according to Article 1, is to combat practices that grossly deviate from good business customs, contradict the principle of good faith and fair dealing, and are unilaterally imposed by one trading partner on another. In its content, the legislator set forth a minimum list of prohibited unfair trade practices in relations between buyers and suppliers in the supply chain of agricultural and food products and minimum rules for enforcing these prohibitions, as well as coordination arrangements between enforcement authorities.

According to the solutions adopted in the Directive, it is applied to certain unfair trade practices that occur in connection with the sale of agricultural and food products by suppliers¹⁵ and buyers¹⁶ with strictly defined annual turnover (Article 1(1) of the Directive).¹⁷ In comparison, it does not apply to contracts between suppliers and consumers.

In the normative act under review, the legislator obliged Member States at least to prohibit all the unfair trade practices indicated in its content.¹⁸ Among them are the so-called black clauses which include: 1) payment for perishable agricultural and food products later than 30 days; 2) payment for other agri-food products later than 60 days; 3) cancellation of orders for perishable agri-food products with short notice; 4) unilateral changes to

¹⁴ Directive (EU) 2019/633 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on unfair business-to-business commercial practices in the supply chain of agricultural and food products, O.J. UE L 328, 18.12.2019, pp. 7–28.

¹⁵ A supplier, according to the Directive, is an agricultural producer or a natural or legal person, regardless of where they are located or reside, selling agricultural and food products. The term “supplier” may include a group of such agricultural producers or a group of such natural or legal persons, such as supplier organisations and associations of such organizations.

¹⁶ A purchaser, according to the Directive, is a natural or legal person, regardless of where it is located, or a public body in the Union, who buys agricultural and food products. The term “purchaser” may include a group of such natural or legal persons.

¹⁷ M. Nový, *Market Power, Economic Dependence, or Bargaining Power: Why Do Titans Still Enjoy Protection in Several Member States*, “Časopis Pro Právní Vědu A Praxi” 2023, no. 3, pp. 176–178.

¹⁸ I. Lipíňská, *Producent rolny...*, pp. 61–76.

the contract by the buyer; 5) payments unrelated to a specific transaction; 6) transfer of risk of product loss and spoilage to the supplier; 7) refusal of the buyer to confirm the supply contract in writing despite the supplier's request; 8) unauthorised use of company secrets by the buyer; 9) commercial retaliation by the buyer, and 10) transfer of the cost of handling customer complaints to the supplier (Art. 3(1) of the Directive).

In addition to the practices indicated, Member States shall ensure that at least all of the following commercial practices are prohibited, unless they have been agreed in advance in a clear and unambiguous manner in the supply contract or in a subsequent contract between the buyer and the supplier (so-called "grey clauses"): 1) the buyer returns unsold agricultural and food products to the supplier without paying for them or for their disposal, or for both the unsold products and their disposal; 2) a fee is charged to the supplier as a condition for storing, displaying or offering to sell its agricultural and food products or making such products available on the market; 3) the purchaser requires the supplier to bear all or part of the cost of price reductions on agricultural and food products sold by the purchaser as part of a promotion; 4) the purchaser requires the supplier to pay for the advertising of agricultural and food products carried out by the purchaser; 5) the purchaser requires the supplier to pay for the marketing of agricultural and food products carried out by the purchaser; and 6) the purchaser charges the supplier a fee for employees engaged in furnishing the premises used to sell the supplier's products (Art. 3(2) of the Directive).

The Directive, whose provisions apply as of 1 November 2021, requires each Member State to designate at least one authority competent to enforce the indicated prohibitions at the national level. However, Article 9 allows Member States to provide a slightly higher level of protection for suppliers, which could mean maintaining or introducing stricter rules to combat unfair trade practices.¹⁹ Covered by this provision, therefore, are possible deviations from the original rule of the five categories of turnover specified in Article 1 of the Directive.

The transposition period has now been completed and the first evaluation of the normative solutions contained in the Directive is being carried out. It includes verification of the effectiveness of measures implemented at the national level to combat unfair trade practices and cooperation between competent enforcement authorities and, where appropriate, ways to improve such cooperation (Article 12(1) of the Directive).

¹⁹ M. Nový, *Market Power...*, p. 179.

4. In Poland, legal issues relating to strengthening the position of agricultural producers in the supply chain were shaped by the Act of 17 November 2021 on counteracting the unfair use of contractual advantage in the trade of agricultural and food products,²⁰ and indirectly some instruments in this regard are provided for by the Act of 11 March 2004 on the organization of certain agricultural markets.²¹

The first of these entered into force in December 2021. It sets out rules and procedures for countering practices that unfairly exploit contractual advantages.²² The normative solutions contained in the law are intended to protect the public interests of suppliers or buyers. Accordingly, practices that unfairly exploit the contractual advantage of the buyer over the supplier and the supplier over the buyer are prohibited (Article 5 of the unwpk). The legislator clarifies in Article 6 of the unwpk that the use of a contractual advantage is unfair if it is contrary to good practice and threatens or infringes on the vital interest of the other party. On the other hand, a contractual advantage is the existence of a significant disproportion in the economic potential of the buyer vis-à-vis the supplier or the supplier vis-à-vis the buyer (Article 7 of the unwpk).

In order to properly implement it, the legislator designated the President of the Office of Competition and Consumer Protection (OCCP) as the competent authority in matters of practices unfairly exploiting contractual advantage and cooperation with the European Commission and the authorities of the European Union Member States whose scope of action includes the enforcement of regulations on practices unfairly exploiting contractual advantage (Article 11(1) of the unwpk).

Protection against practices that unfairly exploit contractual advantages in the marketing of agricultural or food products has been structured in such a way as to allow any entity to notify the President of the Office of the suspicion of their use (Article 15(1) of unwpk).

Proceedings in the scope in question are initiated *ex officio*. It may be preceded by an investigation which is supported by circumstances indicating a possible violation of the Act. Accordingly, an investigation may be initiated *ex officio* by order of its President. It is intended to serve as a preliminary

²⁰ Act of 17 November 2021 on counteracting the unfair use of contractual advantage in the trade of agricultural and food products, Journal of Law 2023, item 1773 (hereinafter: unwpk).

²¹ Act of 11 March 2004 on the organization of certain agricultural markets, Journal of Law 2023, item 1502 (hereinafter: uonrr).

²² Under Article 3(1), a supplier is an entrepreneur who manufactures or processes agricultural or food products or sells them to a buyer for a compensation.

determination of whether there has been a violation of the law justifying the initiation of proceedings for unfair contractual advantage practices, and also allows for a market survey (Article 14(2) of the unwpk). These proceedings end with the issuance of a decision.

The relevant proceedings end with the issuance of a decision by the President of the Office declaring a practice to be unfairly exploitative of contractual advantage, if he finds a violation of the prohibition referred to in Article 5. In its content, he orders the abandonment of the defective practice. Because of the special matter concerning the relationship between the buyer and the supplier of agricultural or food products, it should be completed no later than 5 months from the date of its initiation.

All actions in this regard are taken by the President of the Office on his own, and he may also commission the Trade Inspection to conduct inspections or carry out other tasks within his scope of action. These may result in the President of the Office imposing on the supplier or purchaser, by way of a decision, a fine of no more than 3% of the turnover achieved in the financial year preceding the year in which the fine is imposed, if the supplier or purchaser, even if unintentionally, committed a violation of the ban.

In turn, in the Law on the Organization of Certain Agricultural Markets, under Article 38q (1), any delivery of agricultural products belonging to the sectors referred to in Article 1 (2) (a), (c) (for sugar beets only), (f), (h), (i), (n), (o), (p) (for raw milk only), (q), (r), (s), and (t) of the Regulation. q, r, s and t of Regulation No. 1308/2013 (excluding direct deliveries and agricultural retail trade and direct sales), by a producer who is a farmer whose farm is located in the territory of the Republic of Poland, to a first buyer who is a processor or distributor who does not sell these agricultural products directly to final consumers, requires the conclusion of a contract that meets the conditions set forth in the aforementioned regulation.²³

The conditions of the contracts in question are indicated in Articles 125, 127, 148 (2), 168 (4) and (6), as well as in Annexes X and XI to Regulation No. 1308/2013. The adoption of specific requirements involves the obligation to include in the contract solutions relevant to the sectors in question and listed in the regulation. The obligation to conclude contracts for the supply

²³ Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, O.J. L 347, 20.12.2013, pp. 671–854. These products include: cereals, hops, flax and hemp, fruits and vegetables, tobacco, beef and veal, pork, mutton and goat meat, eggs, poultry meat.

of agricultural products was introduced in order to: eliminate unfair trade practices, strengthen the position and increase the competitiveness of the agricultural producer in the food supply chain, and improve the functioning of cooperation and relations between the agricultural producer and the buyer in the market of agricultural products. As a result, the use of other solutions and commissions than those indicated in the regulation can be read as the use of prohibited contractual clauses, weakening the position of the agricultural producer.

The power to control the conclusion of contracts is vested in the National Centre for Agricultural Support. The law also provides in Article 40i para. 1a criminal sanctions against a purchaser acting in violation of Article 38q, para. 1 or 1a, and acquiring the agricultural products indicated above on the basis of a contract that does not meet the conditions specified in Article 148, para. 2(c)(ii, iii, iv, v or vi or Article 168, para. 4(c)(ii, iii, iv, v or vi of Regulation No. 1308/2013. A fine may be imposed on the purchaser for each unfulfilled condition in the amount of 1% of the payment within the meaning of Article 29a (1) of the Act of 11 March 2004 on Value Added Tax for the products acquired as a result of such an agreement.

5. In an attempt to assess the effectiveness of the adoption of the Directive in 2019 and, consequently, after the enactment of the Act of 17 November 2021 on Counteracting the Unfair Use of Contractual Advantage in Trade in Agricultural and Food Products for its implementation, it should be noted that the objectives of both normative acts have not as yet been achieved. This is evidenced by figures. According to a report by the Office of Competition and Consumer Protection (OCCP), in 2022 its President commissioned 17 investigations, including four proceedings on practices that unfairly exploit contractual advantage. As a result, three case decisions were issued, imposing a financial penalty. In addition, the Office conducted the 1st new inspection within the framework of contractual advantage proceedings and inspected two entrepreneurs. In 2023, the Office received notices from 72 entrepreneurs. The work carried out resulted in the issuance of 14 soft notices to entrepreneurs and the issuance of 1 significant view in a case.²⁴ In addition to those mentioned, the President of the OCCP continued his actions from the previous period in verifying the rules of cooperation between farmers and larger entities operating in the grain purchase market. As a result, he initiated seven investigations into the practices used by grain

²⁴ Report on the activities of the OCCP – year 2022, Warsaw 2023, pp. 28–34.

buyers, which included Cargill Poland, ADM Direct Polska, Bunge Polska, Polskie Młyny, Viterra Polska (formerly Glencore Polska), Louis Dreyfus Company Polska, Procarn Polska. They referred, among other things, to the methods of settlement between the entities, the obligations of the parties to the contract, taking into account the distribution of risks, the imposition of contractual penalties and force majeure provisions.²⁵

During the period under review, the volume of fines imposed totalled PLN 70.9 million. Of which the largest, in the amount of PLN 68.5 million, was imposed on Agri Plus from Poznań²⁶ in connection with violations of the Act on the grounds of unfair use of contractual advantage. The Office's actions were initiated as a result of information received from, among others, the Agency for the Development and Modernization of Agriculture. Its contents indicated that the trader was taking away compensation granted by the State to farmers for losses related to African swine fever (ASF). According to the Report, the entrepreneur used a model contract, in which he defined the content of the agreement with farmers in such a way that he obliged them to transfer to it the public aid received, as provided for in §131 of the Regulation of the Council of Ministers of 27 January 2015 on the detailed scope and implementation of certain tasks of the Agency for the Restructuring and Modernization of Agriculture.²⁷ The procedure continued despite the fact that it was micro, small and medium-sized farmers in areas under restrictions due to ASF eradication who were entitled to receive public aid to compensate for the reduced income which resulted from a reduction in the number of customers or lower selling prices. The procedure continued from 2017 to 2022, while the trader reduced the prices of the pigs by the amount of compensation, believing that as the organiser of the contract fattening system, it was entitled to compensation for ASF losses. In addition, the Company also organised a system for monitoring the public assistance received by the breeders. Its actions put 992 permanent suppliers at risk. As a result, it collected about PLN 12 million from dozens of contractors.

Another example of the use of unfair contractual advantage was the action of the Company Cefetra Polska.²⁸ The President of the Office noticed defective clauses in its contracts for the supply of cereals, rapeseed and

²⁵ Ibidem.

²⁶ Decision RBG-14/2022.

²⁷ Regulation of the Council of Ministers of 27 January 2015 on the detailed scope and implementation of certain tasks of the Agency for the Restructuring and Modernization of Agriculture, Journal of Law 2015, item 187 with amendments.

²⁸ Report on the activities of the OCCP..

legumes.²⁹ Based on these, the company required its contractors to supply even when, due to the effects of force majeure and for reasons beyond the farmers' control, they were unable to fulfil their obligations. According to the Report, in some cases the losses transferred 50% of the average annual agricultural production of the supplier's farm. At the same time, to demonstrate force majeure, the farmer-supplier had to provide the company with a document confirming the imposition by the State of a natural disaster in the area in which he operated. In addition, the company expected the farmer to demonstrate a very high extent of losses on the supplier's farm, which in practice made it impossible for the company to exempt itself from the obligation to provide benefits. This resulted in imposing contractual penalties on agricultural producers and charging them for the cost of purchasing from another entity. In the course of the proceedings, the President of the Office found a violation in the form of burdening suppliers with excessive risks associated with the performance of contracts, and imposed a penalty of more than PLN 2 million on the enterprise.³⁰

Another very important problem indicating unfair use of contractual advantage is the actions of some retail chains provided to suppliers of agri-food products. These include, for example, the imposition of peri-sales fees for IT services (support in this regard), marketing services (assistance in sales through electronic communication; placement of goods), laboratory services (provided to suppliers supplying the chains with products subsequently sold under the retailers' own brands) or logistics services (delivery of goods to logistics centres and stores). The indicated practices fall into the group of grey clauses to which manufacturers may or may not agree. In the cases inspected, retail chains omitted to notify their suppliers of this possibility, making them obligatory.³¹ In the report, the President of the OCCP stressed that the issue of using circular services should be freely negotiated between the parties and cannot be unilaterally imposed on the weaker partner. For unfair practices related to the collection of such fees, the President of the OCCP imposed a penalty of PLN 76 million on Eurocash in 2021.³²

²⁹ A similar practice was used against grain producers by PolishAgri, which imposed aprepared model contract on small agricultural producers. Based on it, it burdened them with excessive risks related to the performance of the contract as a result of force majeure, and obliged them to pay a penalty or buy grain on the open market on their own or bear the cost of a replacement purchase made by PolishAgri. The penalty in this case amounted to more than PLN 300,000; Decision RBG-9/2022.

³⁰ Decision RBG-2/2022.

³¹ Report on the activities of the OCCP..

³² Decision RBG-3/2021.

Unfair conduct has also been spotted in the milk market in relations between dairy cooperatives and its members. The President of the OCCP analyzed the concluded contracts for the sale, delivery and contracting of milk received from farmers and other sources. As a result of the inspection, it was discovered that the rules of cooperation between the designated entities were not always favourable to farmers who performed their obligations pursuant to a prepared model contract, on the content of which they had no influence.³³

Among the practices questioned were those of the Mlekpól Dairy Cooperative - one of the largest producers of milk and dairy products in Poland which purchases milk from a total of more than 8,400 suppliers. The cooperative exploited its contractual advantage through such practices as: 1) the possibility of unilaterally changing the milk purchase price list, including retroactively; 2) hindered supplier access to full information on the terms of contract performance; 3) unclear rules for the application of penalties and their arbitrary imposition, reducing the price for full-price milk during the contract termination period.³⁴

Inspection of contracts under the Act on the Organization of Certain Agricultural Markets is carried out on the basis of notification and market analysis. The National Agricultural Support Centre (NEB) in 2023 selected 44 apple traders, 35 pork traders and 46 soft fruit buyers (strawberry, raspberry, blueberry) for inspection.³⁵ In total, during the period under review, it carried out 133 inspections, as well as accepted 7 notices of suspected violations of contractual obligations and issued 15 decisions to impose fines for the purchase of agricultural products without a contract or on the basis of a defective contract.³⁶

6. The considerations carried out serve to formulate several final conclusions. First of all, despite the transposition into national law of the instruments indicated by the 2019 Directive, it is still not possible to speak of a provision of effective mechanisms to combat unfair trade practices. Although the instruments have been developed and implemented, they do not serve the expected protection of agricultural producers, i.e. fair transmission of prices along the entire value chain. Thus, it is necessary to further improve the European mechanisms for combating unfair trade practices. This will

³³ Decision RBG-4/2023.

³⁴ Report on the activities of the OCCP..., p. 34.

³⁵ Report on the activities of the National Agricultural Support Center in 2023, Warsaw 2024, pp. 168–170.

³⁶ *Ibidem*.

effectively update the list of the most common trade practices. In addition, agricultural producers and the organisations representing them will also the need to expand the scope of the Directive so that national regulations also included certain non-food products.³⁷ To those belong flowers, ornamental plants or natural decorative products obtained among other things in the course of farming.

As noted, strengthening the position of farmers in the food supply chain is one of the key objectives of the CAP. It can be achieved through the development of cooperation among the actors of the chain (agricultural producers), so that, as representative actors with greater power in the market, they will be able to enforce the use of the legal instruments developed. This may also be achieved by the creation of a transparent observatory of production costs, margins and trade practices, which has been under consideration for a long time.

Finally, it is worth pointing out, following the European Commission, that it is also necessary to introduce provisions for cross-border enforcement of unfair trade practices in order to strengthen cooperation between national enforcement authorities, in particular by improving the exchange of information and collection of penalties.³⁸

BIBLIOGRAPHY

- Cazorla González M.J. (2022), *Unfair commercial practices in the food supply chain*, “Przeгляд Prawa Rolnego” no. 2.
- Daskalova V. (2020), *Regulating Unfair Trading Practices in the EU Agri-food Supply Chain: a Case of Counterproductive Regulation?*, “Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” vol. 13.
- Deconinck K. (2021), *Concentration and market power in the food chain*, “OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers” no. 151.
- Kłosiewicz-Górecka U. (2014), *Nieuczciwe praktyki handlowe w łańcuchach dostaw FMCG*, “Logistyka-Opakowania” vol. 68.
- Lichorowicz A. (1986), *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich (studium prawnoporównawcze)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego DCCLXXX. Prace prawnicze” no. 18.

³⁷ A. Sorrentino, C. Russo, L. Cacchiarell, *Market power and bargaining power in the EU food supply chain: the role of Producer Organizations*, “New Medit” 2018, no. 4, pp. 23–24.

³⁸ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Implementing the prohibition of unfair trade practices to strengthen the position of farmers and actors in the agricultural and food chain – state of play, Brussels, 23.4.2024, COM(2024) 176 final.

-
- Lipińska I. (2017), *Producent rolny wobec nieuczciwych praktyk rynkowych*, “Przegląd Prawa Rolnego” no. 2.
- Ménard C. (2017), *Summary and conclusions: the many challenges of unfair trading practices in food supply chain systems*, in: J. Fałkowski, C. Ménard, R.J. Sexton, J. Swinnen, S. Vandeveldel, *Unfair trading practices in the food supply chain: A literature review on methodologies, impacts and regulatory aspects*, Luxembourg.
- Nový M. (2023), *Market Power, Economic Dependence, or Bargaining Power: Why Do Titans Still Enjoy Protection in Several Member States*, “Časopis Pro Právní Vědu A Praxi” no. 3.
- Sorrentino A., Russo C., Cacchiarell L. (2018), *Market power and bargaining power in the EU food supply chain: the role of Producer Organizations*, “New Medit” no. 4.
- Tedeschi B.G. (2021), *Contract Law in the Agri-Food Supply Chain*, “Florida International University Law Review” vol. 14.

PRZEMYSŁAW LITWINIUK

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polska
e-mail: przemyslaw_litwiniuk@sggw.edu.pl
ORCID: 0000-0003-2099-157X

EDYTA LITWINIUK

Uniwersytet Warszawski, Polska
e-mail: litwiniuk.edyta@gmail.com
ORCID: 0009-0001-4282-4935

Pozycja prawna fundacji w regulacjach prawa rolnego*

The legal position of a foundation in agricultural law regulations

Posizione giuridica di una fondazione
nelle regolazioni di diritto agrario

The aim of this article is to present the origins and contemporary legal position of a foundation under Polish law and to confront it with the concept of entities falling within the scope of the agricultural system as expressed in Polish agricultural legislation. In particular, the usefulness of the institution of a foundation and a family foundation as a legal form of running family farms has been analysed. The value of this type of formula was considered to be the legal nature of a foundation as being conducive to more effective management and protection of the sustainability of agricultural production units against their division in the process of succession, which may also provide them with greater economic security. The dysfunctions of the current agricultural law regulations which excessively interfere with the freedom of establishment and operation of foundations (Article 12 of the Constitution of the Republic of Poland) and the constitutional guarantees of the protection of property and other property rights as well as the freedom of economic activity have been presented. The authors postulate an appropriate adjustment of the legal solutions covered by the provisions of the Act on shaping of the agricultural system to the patterns derived from the Constitution of the Republic of Poland.

Keywords: foundation, family foundation, family farm, agricultural system, protection of property, Constitution

L'articolo si propone di presentare le origini e la posizione giuridica attuale di una fondazione nel diritto polacco, di confrontarla con la concezione di soggetti, espressa nella legislazione agraria, i quali rientrano nella nozione di ordinamento agrario, nonché di verificare,

* Artykuł dedykowany prof. dr. hab. Aleksandrowi Lichorowiczowi z okazji jubileuszu 85. urodzin.

in particolare, l'utilità di una fondazione e di una fondazione familiare in quanto forme giuridiche di conduzione delle aziende agricole di famiglia. Il vantaggio di questo genere di formula va riconosciuto nella natura giuridica della fondazione, in quanto essa favorisce una gestione più efficace e aiuta a tutelare la durabilità delle unità agricole di produzione contro le divisioni nel processo di successione, ciò può anche contribuire a garantire loro una maggiore sicurezza economica. Inoltre, sono state presentate disfunzioni delle regolazioni del diritto agrario in vigore che interferiscono eccessivamente con la libertà di creare e gestire fondazioni (art. 12 della Costituzione della Repubblica di Polonia) e con le garanzie costituzionali di tutela della proprietà e di altri diritti patrimoniali, nonché con la libertà di esercitare un'attività economica. Gli autori postulano di adattare adeguatamente le soluzioni giuridiche previste nella legge sull'ordinamento agrario ai modelli derivati dalla Costituzione della Repubblica di Polonia.

Parole chiave: fondazione, fondazione familiare, azienda di famiglia, ordinamento agrario, tutela della proprietà, Costituzione

Wstęp

Tytuł niniejszego opracowania może sugerować, iż *de lege lata* fundacje, jako osoby prawne typu zakładowego, mają w polskim lub europejskim prawie rolnym specyficzny status. Na wstępie należy jednak zastrzec, że taka hipoteza w konfrontacji z obowiązującymi regulacjami została by zweryfikowana negatywnie, co nie oznacza, że przeprowadzenie analizy charakteru prawnego fundacji w kontekście funkcji, jakie spełnia lub mogłyby spełniać w ramach stosunków społecznych lub gospodarczych związanych z rolnictwem, gospodarką żywnościową i rozwojem obszarów wiejskich, nie przyniesie użytecznych spostrzeżeń i wartościowych postulatów *de lege ferenda*. Intencją autorów jest przedstawienie genezy i współczesnej pozycji prawnej fundacji w prawie polskim oraz skonfrontowanie jej z wyrażoną w ustawodawstwie prawnorolnym koncepcją podmiotów wpisujących się w zakres pojęcia ustroju rolnego, rozumianego jako układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego¹. Uzupełniającym celem artykułu jest weryfikacja systemowej spójności obowiązujących rozwiązań prawnych w kontekście możliwości korzystania z konstytucyjnej wolności tworzenia i działania fundacji, które są lub mają być wyposażone w składniki majątkowe obejmujące nieruchomości rolne.

¹ A. Stelmachowski, *Przedmiot i źródła prawa rolnego*, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 19.

1. Status prawny fundacji

Fundacje w obecnej postaci prawnej mają w Polsce ponad 40-letnią tradycję funkcjonowania. Bezpośrednią przyczyną reaktywowania ich w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (po pozbawieniu bytu prawnego w drodze dekretu z mocą ustawy z 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji²) była intencja przyjęcia za pośrednictwem struktur Kościoła katolickiego pomocy od rządu Stanów Zjednoczonych przeznaczonej na finansowanie przekształceń gospodarczych w rolnictwie. W rezultacie została uchwalona ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach³, która jedynie w częściowo zmienionym po przemianach ustrojowych kształcie nadal obowiązuje⁴. Ustawodawca określił fundacje jako tworzone w drodze czynności prawnej osoby prawne typu zakładowego ustanawiane „dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami” (art. 1 i art. 7 ust. 2 u.f.). Według Henryka Ciocha rolą fundacji jest realizacja w sposób trwały i na podstawie wpływów uzyskanych z przekazanego majątku celów użyteczności publicznej wskazanych w akcie fundacyjnym⁵.

Wraz z wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁶ instytucja fundacji stała się pojęciem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 12 ustawy zasadniczej Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. W doktrynie ocenia się, że istnienie i działalność podmiotów wskazanych w przywołanym artykule Konstytucji zostało uznane za konieczny i istotny element organizacji państwa oraz ładu społecznego⁷. Można sądzić, że „fundację” w rozumieniu konstytucyjnym należy traktować jako desygnat pojęcia zastanego, którego substancjonalnym elementem jest walor użyteczności publicznej w sferze społecznej lub gospodarczej, zaś za

² Dekret z 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji, Dz.U. Nr 25, poz. 172 ze zm.

³ Ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. Nr 21, poz. 97.

⁴ Ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 166 (dalej: u.f.).

⁵ H. Cioch, *Pojęcie i rodzaje fundacji. Wybrane zagadnienia na tle prawnoporównawczym*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 2, s. 70.

⁶ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ Ł. Pisarczyk, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 370.

przedmiot ochrony konstytucyjnej ustrojodawca przyjął fundację publiczną prawa prywatnego⁸.

Trzeba dodać, że na podstawie przepisów polskiego prawa funkcjonują również inne rodzaje fundacji, których nie należy utożsamiać z pojęciem wymienionym w art. 12 Konstytucji RP. Chodzi tu przede wszystkim o tworzone na bazie mienia państwowego w drodze ustawy (aktu publicznoprawnego) fundacje publiczne prawa publicznego, z których – w kontekście omawianego tematu – warto wymienić Zakłady Kórnickie, czyli fundację ustanowioną ustawą z 18 września 2001 r. o fundacji – Zakłady Kórnickie⁹, realizującą takie cele, jak: wspieranie i rozwijanie nowoczesnego rolnictwa poprzez upowszechnianie kultury rolniczej, oświaty, wartościowych rozwiązań agrotechnicznych oraz prowadzenie wzorcowych gospodarstw rolnych; działanie na rzecz edukacji rolnej i działalności naukowo-badawczej poprzez zakładanie szkół rolniczych, wspieranie nowoczesnego kształcenia, fundowanie stypendiów, organizowanie działalności upowszechniającej racjonalne gospodarowanie zasobami rolnymi; propagowanie idei pracy organicznej; działanie na rzecz poprawy warunków życia i pracy mieszkańców związanych z terenami Zakładów, zamieszkałych na terenach lub w pobliżu terenów Zakładów, w tym wspieranie inicjatyw społecznych; wspieranie placówek Polskiej Akademii Nauk – Biblioteki Kórnickiej i Instytutu Dendrologii. Innymi rodzajami fundacji niewpisujących się w konstytucyjny wzorzec tego pojęcia są utworzone przed 1999 r. przez organy państwowe w drodze czynności prawnej fundacje Skarbu Państwa¹⁰, fundacje utworzone w tym samym trybie przez jednostki samorządu terytorialnego¹¹ oraz funkcjonujące

⁸ E. Litwiniuk, *Konstytucyjna wolność tworzenia i działania fundacji oraz jej urzeczywistnienie w polskim prawodawstwie* (niepublikowana rozprawa doktorska), Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2023, s. 192.

⁹ Ustawa z 18 września 2001 r. o fundacji – Zakłady Kórnickie, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1705.

¹⁰ Z dniem 1 stycznia 1999 r. weszła w życie ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014), w której art. 23 ustanowiono zakaz tworzenia fundacji przez Skarb Państwa, a na mocy art. 184 wyłączono kompetencję ministra Skarbu Państwa do kreowania tego rodzaju osób prawnych. Przepisy te nie pozbawiły bytu prawnego fundacji dotychczas ustanowionych przez Skarb Państwa w drodze czynności prawnej, jak np. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji czy fundacja Centrum Europejskie Natolin. Zob. W. Pawełko, *Fundacje skarbu państwa: informacja o stanie prawnym*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 440, Warszawa 1997, s. 1–14.

¹¹ Na przykład Fundacja Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza z siedzibą w Warszawie, uznana na mocy przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 29 stycznia 2008 r. w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorząd-

w Polsce od 2023 r. fundacje rodzinne¹², które należy zaliczyć do nawiązującej do tradycji ordynacji rodzinnych kategorii fundacji prywatnych prawa prywatnego.

Warto również odnotować, że fundacja, w rozumieniu przepisów ustawy z 1984 r., jest w stanie nabyć status przedsiębiorcy, gdyż – stosownie do treści art. 5 ust. 5 u.f. – może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów. Podlega wówczas także wpisowi do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego¹³.

2. Fundacja jako producent rolny

Fundacje, ze względu na swoje cele społeczne i gospodarcze, mogą również podejmować działalność wytwórczą w rolnictwie, przy czym w zakresie określonym w art. 6 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁴ bez konieczności dokonywania wpisu w rejestrze przedsiębiorców KRS¹⁵.

Przepisy prawa unijnego, regulujące dostęp do instrumentów wsparcia ustanowionych w ramach mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej, nie wyłączają fundacji z zakresu znaczeniowego pojęcia „rolnik”. Zgodnie z art. 3 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r.¹⁶ za rolnika uważa się 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 art. 355 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz które prowadzą działalność rolniczą, określoną przez państwa członkowskie zgod-

du Terytorialnego (Dz.U. Nr 15, poz. 97) za ogólnopolską organizację jednostek samorządu terytorialnego, uprawnioną do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

¹² Ustawa z 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej, Dz.U. poz. 326 ze zm.

¹³ Art. 36–47 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 979.

¹⁴ Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236.

¹⁵ Szerzej na temat kryteriów kwalifikacji producenta rolnego jako przedsiębiorcy: B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 73–115.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013, Dz.U. UE L z 2021 r. Nr 435, s. 1 ze zm.

nie z art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia. Przepisy rozporządzenia nr 2021/2115 definiują również pojęcie gospodarstwa, uznając za nie wszystkie składniki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika (czyli masę majątkową, która jest istotą bytu i funkcji fundacji), znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego (art. 3 pkt 2). Określają one także wytyczne do zdefiniowania na poziomie państwa członkowskiego pojęcia działalności rolniczej, z zastrzeżeniem, że należy przez nią rozumieć działalność umożliwiającą przyczynianie się do dostarczania dóbr prywatnych i publicznych przez co najmniej jedno z następujących działań: wytwarzanie produktów rolnych poprzez chów zwierząt lub uprawę, w tym w drodze użytkowania torfowisk (przy czym produkty rolne oznaczają produkty wymienione w załączniku I do TFUE, z wyjątkiem produktów rybołówstwa, a także bawełnę i zagajniki o krótkiej rotacji), jak również przez utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy, bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza użycie zwykłych metod rolniczych i zwykłego sprzętu rolniczego (art. 4 ust. 2).

Unijne prawo rolne nie wprowadza zatem żadnych ograniczeń podmiotowych ani wymagań kwalifikacyjnych, które wykluczałyby fundację jako osobę prawną typu zakładowego z możliwości nabycia statusu rolnika posiadającego gospodarstwo, w którym prowadzi się działalność rolniczą. Na przeszkodzie temu nie stoją też przepisy krajowe, implementujące prawo europejskie, określające warunki i tryb uznania podmiotu za producenta rolnego i uzyskania numeru producenta nadawanego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zwłaszcza art. 3 pkt 3 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹⁷. Należy jednak wykluczyć możliwość uzyskania przez fundację użytecznego według obowiązujących w Polsce zasad obrotu nieruchomości rolnymi statusu rolnika indywidualnego, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁸, przede wszystkim z uwagi na ograniczenie zakresu podmiotowego tego pojęcia wyłącznie do osób fizycznych¹⁹.

¹⁷ 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.

¹⁸ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 423 (dalej: u.k.u.r.).

¹⁹ P. Błajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009, s. 217–261.

Można sądzić, że wyzwania stojące obecnie przed sektorem rolnym, tj. dostarczanie dóbr publicznych oraz unowocześnienie i ekologizacja produkcji, m.in. przez ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko (hałas, odór, zanieczyszczenie wód, emisyjność), a także zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w zakresie produktów rolnych występujących w naszej strefie klimatycznej, wpisują się w zbiór desygnatów przypisanych fundacjom „zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych” (art. 1 u.f.).

Konkludując, należy stwierdzić, że nie ma prawnych i aksjologicznych podstaw do kwestionowania formy prawnej fundacji jako sposobu podejmowania i prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Walory takiego rozwiązania zostaną przedstawione w dalszej części artykułu. Przedmiotem rozważań będą też przepisy prawa rolnego naruszające lub nadmiernie ingerujące w konstytucyjną wolność tworzenia i działania fundacji, o której mowa w art. 12 Konstytucji RP.

3. Fundacja jako forma ochrony gospodarstwa rodzinnego

Zgodnie z art. 23 Konstytucji RP podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22 ustawy zasadniczej. Ustrojodawca, formułując tę zasadę o w istocie programowym charakterze, nawet nie określił dla ustawodawcy wytycznych co do koncepcji prawno-organizacyjnej gospodarstwa rodzinnego jako preferowanego typu jednostki społeczno-gospodarczej w sektorze rolnym. Jak wskazuje Aleksander Lichorowicz, ustalenie zakresu pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Unii Europejskiej również jest trudne²⁰. W piśmiennictwie, formułując kryteria uznania gospodarstwa rolnego za rodzinne, akcentowano oparcie jego funkcjonowania „na pracy co najmniej kilku osób, najczęściej pełnoletnich, powiązanych węzłami pokrewieństwa i powinowactwa”²¹. W dniu wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. gospodarstwo rodzinne nie było w polskim prawodawstwie pojęciem zastanym, czyli w miarę jednolicie identyfikowanym w orzecznictwie i doktrynie prawa.

²⁰ A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 16.

²¹ A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent” 1996, nr 7–8, s. 45.

Przeciwnie, jeśli incydentalnie pojawiało się w ustawodawstwie²², to jego definicja legalna nie była formułowana.

Dopiero w 2003 r. w akcie prawnym, któremu nadano wymowny, nawiązujący do istoty art. 23 Konstytucji RP tytuł: ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego²³, przyjęto, że owo kształtowanie – zgodnie z intencjami ustawodawcy wyrażonymi w art. 1 ustawy – miało odbywać się poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gospodarstw rolnych i zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. W ustawie tej po raz pierwszy w polskim systemie prawa sformułowano też legalną definicję pojęcia „gospodarstwo rodzinne”. Uznano za nie gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, prowadzone przez rolnika indywidualnego²⁴, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha (art. 5 ust. 1 u.k.u.r.). Ustawodawca obrał za cel nie tylko limitowanie, za pomocą przewidzianych w ustawie narzędzi, powierzchni gospodarstw rodzinnych, ale także zapewnienie prowadzenia w nich produkcji rolnej przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje²⁵.

Nie można jednak przyjąć, że w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, której *ratio legis* jest określenie reżimu obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi, ustanowiono definicję gospodarstwa rodzinnego, opisującą desygnat pojęcia o tożsamym brzmieniu z art. 23 Konstytucji RP. Co więcej, omówiona definicja ustawowa nie będzie miała bezpośrednio

²² Art. 4 pkt 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1090), który wyłącza z zakresu zakazu prowadzenia działalności gospodarczej m.in. działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.

²³ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. Nr 64, poz. 592 (dalej: u.k.u.r.).

²⁴ Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w pierwotnym brzmieniu (z 2003 r.) za rolnika indywidualnego uważała osobę fizyczną, będącą właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, prowadzącą osobiście gospodarstwo rolne, posiadającą kwalifikacje rolnicze, zamieszkałą w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.). W 2011 r. dokonano nowelizacji tej ustawy, zaostrzając przedmiotowo istotną definicję, wprowadzając dodatkowo obowiązek 5-letniego zamieszkiwania na terenie gminy, w której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa, a także obowiązek 5-letniego osobistego prowadzenia tego gospodarstwa.

²⁵ P. Litwiniuk, *Legal position of „family farm” from the perspective of European Union regulations and Polish law*, w: G. Spoto (red.), *Legal and Economic Conditions of Planning and Implementation of EU Policies in the Agri-Food Sector*, Napoli 2024, s. 84.

go zastosowania w procesie wykładni (ustalenia znaczenia) przepisów innych ustaw, w których występuje kategoria „gospodarstwo rodzinne”. Według obowiązujących reguł interpretacyjnych, wywodzonych z Zasad techniki prawodawczej²⁶, tylko definicja legalna zawarta w kodeksie lub ustawie określonej jako „prawo” wiąże również w obszarze tekstu pozostałych ustaw z tej dziedziny²⁷. Dlatego – w naszym przekonaniu – nie ma przeszkód prawnych, by formę prawną fundacji *sensu largo* traktować również jako właściwą dla prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie gospodarstwa rodzinnego. Jak wskazano w piśmiennictwie, art. 23 Konstytucji RP jest przepisem dynamicznym, tj. wymagającym ciągłego dostosowywania stanu prawnego do zmieniającego się kontekstu ekonomicznego i międzynarodowego²⁸, co oznacza, że ewoluujące stosunki własnościowe na polskiej wsi oraz dywersyfikacja funkcji zawodowych i społecznych członków rodzin wiejskich nakazują dziś poszukiwać odpowiednich form ochrony trwałości gospodarstw rodzinnych, do których można zaliczyć ustanowienie i prowadzenie fundacji.

Zwłaszcza na kanwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r. (P 4/99) ujawniają się zagrożenia związane z usankcjonowaniem ogólnego reżimu dziedziczenia gospodarstw rolnych, które nawet przy uznaniu uprawnienia ustawodawcy do określenia szczególnych reguł działu samego spadku²⁹ nie zapewniają trwałości tego rodzaju jednostek ani zachowania ich odpowiedniej siły ekonomicznej i struktury obszarowej.

Z tych względów ustanowienie fundacji bądź fundacji rodzinnej³⁰ na bazie zorganizowanej masy majątkowej, stanowiącej gospodarstwo rolne³¹, może wydawać się atrakcyjną formą zarządzania produkcją i zachowania w wielopokoleniowej perspektywie rodzinnej jednostki gospodarczej w rolnictwie

²⁶ Por. § 9 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

²⁷ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 188.

²⁸ L. Garlicki, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, art. 23, s. 4.

²⁹ A. Lichorowicz, *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu TK z dnia 31 I 2001*, „Rejent” 2001, nr 9.

³⁰ J. Bieluk, *Możliwość zastosowania instytucji fundacji rodzinnej w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2023, nr 1, s. 81–93.

³¹ Według Romana Budzinowskiego specyficzne rolne cechy gospodarstwa rolnego jako kategorii prawnej ujawniają się w pełni wówczas, gdy jednostkę tę traktuje się jako zespół różnorodnych składników, a zwłaszcza gdy ujmuje się ją jako formę działalności (również gospodarczej) prowadzonej przez określony podmiot na bazie tego zespołu. Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 141–142.

o zabezpieczonej przed podziałami w procesie sukcesji strukturze obszarowej. Wpisywałyby się to również we współczesny model ochrony własności rolniczej³², jako narzędzie skuteczniej integrujące składniki majątkowe i więzy prawno-rodzinne niż dotychczas stosowane formy, w tym spółki i spółdzielnie³³. Upowszechnienie tej koncepcji wymagałoby jednak dostosowania obowiązujących przepisów prawa rolnego do standardów ochrony wolności i praw jednostki, wynikających z postanowień Konstytucji RP, z uwzględnieniem przedmiotu ochrony z art. 23 zd. 1 ustawy zasadniczej.

4. Oddziaływanie prawa rolnego na wolność tworzenia i działania fundacji

Jak wskazano w art. 1 u.k.u.r., celem tej ustawy jest określenie zasad kształtowania ustroju rolnego. Aksjologiczną bazę regulacji wzmacnia też dodana w 2016 r. preambuła³⁴, w której stwierdzono, że ustawę uchwalono „[w] celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich”.

Z tego wynika, że ustawodawca wprowadził ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi – według jego deklaracji – w celu urzeczywistnienia zasady z art. 23 zd. 1 Konstytucji RP. Jednak, jak słusznie zauważył Aleksander Lichorowicz, zdanie drugie analizowanego artykułu ustawy zasadniczej („Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”) bardzo ogranicza skuteczność ochrony gospodarstw rodzinnych³⁵. W piśmiennictwie wskazuje się bowiem, że art. 21 i art. 22 Konstytucji RP mają dualistyczną naturę prawną, gdyż formułują zarówno zasady ustroju gospodarczego, jak i wolności oraz prawa o charakterze podmiotowym, co – w tym ostatnim

³² M. Korzycka, *Prawo własności rolniczej*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 44–59.

³³ D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006, s. 154–162.

³⁴ Preambuła dodana przez art. 7 pkt 1 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. (Dz.U. poz. 585) zmieniającej u.k.u.r. z dniem 30 kwietnia 2016 r.

³⁵ A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii reformy aktualnego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, w: Z. Banaszczyk (red.), *Prace z prawa prywatnego*, Warszawa 2000, s. 150.

kontekście – implikuje brak w art. 23 podstawy samoistnie uzasadniającej ograniczenie własności (jako wolności majątkowej), prawa dziedziczenia czy wolności działalności gospodarczej. Ograniczenia te mogą następować w ramach reżimu ustanowionego w art. 21 ust. 2, art. 22, art. 64 ust. 3 oraz w ogólnej klauzuli limitacyjnej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP³⁶. Jak trafnie zauważył Marcin Wiącek, w odniesieniu do sfery obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi dopuszczalne są tylko takie ograniczenia, które są konieczne – a nie wyłącznie pożyteczne, pożądane czy celowe – dla ochrony wartości konstytucyjnych enumeratywnie wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Za najważniejsze spośród rozpatrywanych w tym kontekście wartości konstytucyjnych uznał bezpieczeństwo – obejmujące m.in. bezpieczeństwo żywnościowe państwa – i porządek publiczny, odczytywany w związku z art. 23 zd. 1 Konstytucji, zgodnie z którym ustrój rolny w Polsce jest oparty na tzw. gospodarstwie rodzinnym³⁷.

Istnieje ponadto ścisły związek między wolnością tworzenia fundacji z art. 12 a wolnością majątkową z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż ustanowienie fundacji jest przejawem korzystania z własności i innych praw majątkowych. Podobnie wolność działania fundacji w obszarze użyteczności gospodarczej podlega ochronie z art. 22 ustawy zasadniczej. Jej ograniczenie (wolności działalności gospodarczej) jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Można jednak sądzić, że konieczność kształtowania ustroju rolnego w oparciu o gospodarstwa rodzinne nie może być samoistną przesłanką ingerencji ustawodawcy w omawiane wolności i prawa, gdyż przesądza o tym właśnie treść zdania drugiego art. 23 Konstytucji RP. Nie oznacza to, że zasada ze zdania pierwszego art. 23 nie powinna być brana pod uwagę przy interpretacji przesłanek z klauzul limitacyjnych, w szczególności z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (np. bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia)³⁸. Należy jednak pamiętać, że wprowadzane przez ustawodawcę ograniczenia nie mogą naruszać istoty limitowanych konstytucyjnych wolności i praw³⁹.

Z sytuacją nadmiernej ingerencji w wolność tworzenia fundacji możemy mieć do czynienia w związku ze stosowaniem przepisów art. 2a ust. 1–4 oraz

³⁶ L. Garlicki, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, art. 23, s. 6–7.

³⁷ M. Wiącek, *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 105.

³⁸ W. Borysiak, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 640.

³⁹ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 44–52.

art. 4 u.k.u.r.⁴⁰ Statuują one ogólny zakaz zbywania nieruchomości rolnych na rzecz nabywców innych niż rolnik indywidualny oraz innych enumeratywnie wymienionych podmiotów o szczególnym statusie bez uprzedniej administracyjnej zgody dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR). Ustanawiają też na rzecz Skarbu Państwa prawo nabycia (wykupu) nieruchomości rolnych, których własność przeniesiono wskutek zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub jednostronnej czynności prawnej lub orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym bądź innej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego, w szczególności: zasiedzenia nieruchomości rolnej, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne, podziału albo łączenia spółek handlowych, przekształcenia przedsiębiorcy albo spółki cywilnej w spółkę handlową na podstawie przepisów ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych.

Warto dodać, że wyrażona w art. 12 Konstytucji RP wolność tworzenia fundacji przejawia się w możliwości złożenia oświadczenia woli (w formie aktu notarialnego albo w testamencie) w przedmiocie ustanowienia fundacji, w którym fundator wskazuje cel fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację. Składnikami majątkowymi, o których mowa wyżej, mogą być pieniądze, papiery wartościowe, a także oddane fundacji na własność rzeczy ruchome i nieruchomości (art. 3 u.f.).

Jednak w przypadku ustanowienia fundacji na bazie składników majątkowych, które stanowią gospodarstwo rolne albo niezorganizowane nieruchomości rolne, wola fundatora może zostać zniweczona działaniami organu administracji, czy to poprzez niewyrażenie zgody przez dyrektora generalnego KOWR na przeniesienie przez fundatora na rzecz zarejestrowanej fundacji zadeklarowanych w akcie fundacyjnym składników majątkowych, czy poprzez wykupienie przez KOWR na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości rolnych, w które fundacja została wyposażona. Trudno przyjąć, że racjonalny ustawodawca dopuszcza możliwość skutecznego ustanowienia i zarejestrowania (wyposażenia w osobowość prawną) fundacji bez zapewnienia dopełnienia tych czynności istotą konstytucyjnie gwarantowanej i chronionej wolności – przeniesieniem na jej własność wymienionych w akcie fundacyjnym składników majątkowych przeznaczonych na realizację

⁴⁰ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 58–134 i 215–248.

celów fundacji. Z natury wolności w rozumieniu konstytucyjnym wynika bowiem możliwość jej ograniczenia wyłącznie wolą ustawodawcy (przy spełnieniu konstytucyjnych przesłanek ingerencji), a nie rozstrzygnięciem organu administracji publicznej, który stosując przepisy u.k.u.r., przesądza o możliwości wyposażenia fundacji w majątek albo o wykupie jej majątku, którego specyfika determinuje zdolność realizacji celów statutowych. W razie skutecznego utworzenia (zarejestrowania) fundacji objęte aktem fundacyjnym zobowiązanie fundatora o charakterze majątkowym staje się wykonalne i w razie jego niespełnienia – jako przysługujące fundacji roszczenie (inne prawo majątkowe, o którym mowa w art. 64 Konstytucji RP) – podlega ochronie sądowej. Wydaje się, że jako zobowiązanie dostatecznie skonkretyzowane i udokumentowane w formie aktu notarialnego może ono być przez fundację egzekwowane, także w odniesieniu do rozporządzających czynności prawnych, których przedmiotem są nieruchomości, w postępowaniu cywilnym na podstawie art. 64 Kodeksu cywilnego. Zastosowanie tej procedury wymagałoby jednak od fundacji i fundatora nie tylko zaangażowania procesowego, poniesienia kosztów postępowania, ale także zastosowania przez sąd systemowej, prokonstytucyjnej wykładni przepisów u.k.u.r.

Podobne utrudnienia dotyczą tworzenia i funkcjonowania fundacji rodzinnych, które – w naszej ocenie – nie korzystają z gwarancji wywodzonych z art. 12 Konstytucji RP (nie są fundacjami użyteczności publicznej), lecz ich konstytucyjna ochrona wynika z przepisów o własności i innych prawach majątkowych, wspieranych zasadą ochrony rodziny, o której mowa w art. 18 ustawy zasadniczej. Należy zaznaczyć, że z dniem wejścia w życie ustawy z 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (22 maja 2023 r.) na mocy zawartej w niej przepisów zmieniających w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadzono regulacje adaptujące obowiązujące ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi do specyfiki nowej instytucji prawnej. Po pierwsze, przewidziano, że obowiązek uzyskania zgody administracyjnej na przeniesienie własności nieruchomości rolnej nie odnosi się do przypadku nabycia jej przez fundację rodzinną od jej fundatora oraz przez beneficjenta fundacji rodzinnej, będącego osobą bliską fundatora tej fundacji rodzinnej, od fundacji rodzinnej (art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. k i lit. l u.k.u.r.). Po drugie, określonym w art. 2b ust. 1 i ust. 2 u.k.u.r. obowiązkiem prowadzenia przez okres co najmniej 5 lat gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, oraz zakazem zbywania lub oddania w posiadanie innym podmiotom w tym okresie nabytej nieruchomości nie objęto beneficjenta fundacji rodzinnej, będącego osobą bliską fundatora tej fundacji rodzinnej, jeżeli zbywcą jest fundacja rodzinna (art. 2b ust. 4

pkt 1 lit. j u.k.u.r.). Po trzecie, wyłączono uprawnienie Skarbu Państwa do wykonania prawa nabycia, o którym mowa w art. 4 u.k.u.r., jeżeli nabywcą nieruchomości jest beneficjent fundacji rodzinnej, będący osobą bliską fundatora tej fundacji rodzinnej, jeżeli zbywcą jest fundacja rodzinna (art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. j u.k.u.r.).

Wydaje się, że zgodnie z intencją ustawodawcy rozwiązania te sprzyjały wykorzystaniu instytucji fundacji rodzinnej w regulowaniu zasad zarządzania i sukcesji majątku obejmującego rodzinne gospodarstwa rolne, chroniąc je przed ryzykiem podziału i minimalizując problemy wynikające z obowiązku spłat pomiędzy spadkobiercami⁴¹. Regulacje te mogły też stanowić inspirację dla ustawodawcy do właściwego urzeczywistnienia konstytucyjnej wolności tworzenia i działania fundacji użyteczności publicznej, których masę majątkową stanowiłyby zorganizowane nieruchomości rolne. Jednakże działania ustawodawcy podążyły w przeciwnym kierunku. Na mocy przepisów ustawy z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw⁴² wszystkie wyżej przywołane przepisy ustanawiające w u.k.u.r. odstępstwa na rzecz fundacji rodzinnej i jej beneficjentów w reżimie obrotu nieruchomościami rolnymi zostały uchylone. W uzasadnieniu nowelizacji stwierdzono (po niespełnieniu dwóch miesięcy obowiązywania ustawy o fundacji rodzinnej), że wprowadzone zmiany stwarzają duży wyłom w podstawowej zasadzie zawartej w u.k.u.r., jaką jest ochrona gospodarstw rodzinnych w Polsce poprzez zapewnienie im pierwszeństwa w dostępie do gruntów rolnych. Za zasadne więc uznano, aby ograniczenia związane z nabywaniem nieruchomości rolnych zawarte w u.k.u.r. miały pełne zastosowanie również do fundacji rodzinnych⁴³.

Z tak określonymi motywami przyjętej regulacji trudno się zgodzić. Zmiany te spotkały się ze słuszną krytyką w doktrynie. Jak wskazał Jerzy Bieluk, „po pierwsze – zastąpiono dobre rozwiązanie rozwiązaniem złym, po drugie – podważono pewność rozwiązań prawnych dotyczących fundacji rodzinnych”⁴⁴. Warto odnotować, że ustawodawca nie przewidział nawet

⁴¹ Druk sejmowy nr 2798, IX kadencja, RM-0610-164-22, Rządowy projekt ustawy o fundacji rodzinnej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2798> [dostęp: 6.09.2024].

⁴² Ustawa z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1933.

⁴³ Druk sejmowy nr 3429, IX kadencja, RM-0610-86-23, Rządowy projekt 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: 6.09.2024].

⁴⁴ J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 82.

przepisów przejściowych, które chroniłyby prawa słusznie nabyte i interesy w toku fundacji rodzinnych i ich beneficjentów, którzy skorzystali z ustanowionego na krótki okres dobrodziejstwa omawianych regulacji.

Z powyższych względów należy postulować odpowiednie dostosowanie rozwiązań prawnych objętych przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do wywodzonych z postanowień Konstytucji RP wzorców, zapewniających poszanowanie wolności tworzenia i działania fundacji oraz ochronę własności i innych praw majątkowych, jak również wolności gospodarczej obejmującej działalność rolniczą.

Podsumowanie

Formy prawne fundacji lub fundacji rodzinnej są zatem w świetle przepisów uznawanych za tzw. polskie prawo fundacyjne właściwe do zaangażowania odpowiednio w gospodarczo użyteczną działalność rolniczą czy w działalność prowadzoną w celu gromadzenia obejmującego składniki gospodarstwa rolnego mienia rodziny, zarządzania nim w interesie beneficjentów oraz spełniania świadczeń na ich rzecz. Omówione typy osób prawnych można dziś uznać za możliwe formy realizacji zasady ochrony własności rolniczej, zapewniające trwałość i żywotność ekonomiczną gospodarstw rodzinnych. Takiemu zapatrywaniu nie sprzeciwiają się również przepisy unijnego prawa rolnego.

Niestety, jak wykazano, regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi, objęte przede wszystkim ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, mogą bez dostatecznych podstaw konstytucyjnych ograniczać lub nawet czynić iluzoryczną gwarantowaną w ustawie zasadniczej wolność tworzenia i działania fundacji. Wymagają one przeglądu i dostosowania do konstytucyjnych standardów, co poszerzy zakres dostępnych form prawnych gospodarowania w rolnictwie i w większym stopniu urzeczywistni deklarowaną w art. 23 Konstytucji RP ochronę gospodarstw rodzinnych.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J. (2023), *Możliwość zastosowania instytucji fundacji rodzinnej w rolnictwie*, „Przełęcz Prawa Rolnego” nr 1.
- Bieluk J. (2024), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Błajer P. (2009), *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.

- Cioch H. (1987), *Pojęcie i rodzaje fundacji. Wybrane zagadnienia na tle porównawczym*, „Państwo i Prawo” z. 2.
- Garlicki L. (red.) (2005), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa.
- Jeżyńska B. (2008), *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin.
- Korzycka M. (2019), *Prawo własności rolniczej*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Lichorowicz A. (1996), *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent” nr 7–8.
- Lichorowicz A. (2000), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok.
- Lichorowicz A. (2001), *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu TK z dnia 31 I 2001*, „Rejent” nr 9.
- Lichorowicz A. (2000), *Uwagi w kwestii reformy aktualnego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, w: Z. Banaszczyk (red.), *Prace z prawa prywatnego*, Warszawa.
- Litwiniuk E. (2023), *Konstytucyjna wolność tworzenia i działania fundacji oraz jej urzeczywistnienie w polskim prawodawstwie* (niepublikowana rozprawa doktorska), Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Litwiniuk P. (2024), *Legal position of „family farm” from the perspective of European Union regulations and Polish law*, w: G. Spoto (red.), *Legal and Economic Conditions of Planning and Implementation of EU Policies in the Agri-Food Sector*, Napoli.
- Łobos-Kotowska D. (2006), *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec.
- Marciniuk K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.
- Safjan M., Bosek L. (red.) (2016), *Konstytucja. Komentarz*, t. I, Warszawa.
- Stelmachowski A. (2002), *Przedmiot i źródła prawa rolnego*, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Wiącek M. (2016), *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa.
- Zieliński M. (2017), *Wykłady prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa.

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA

University of Silesia in Katowice, Poland
e-mail: dorota.lobos-kotowska@us.edu.pl
ORCID: 0000-0003-4060-4071

MAREK STAŃKO

Legal office, Katowice, Poland
e-mail: marek.stanko@kasip.pl
ORCID: 0000-0002-6085-6455

Selected aspects of the agricultural land lease under public law

Alcuni aspetti scelti di diritto pubblico
in materia di affitto di terreni agricoli

The subject of the considerations is the public law aspects of a lease agreement of agricultural land, particularly the land from the Agricultural Property Stock of the State Treasury. These aspects emerge when the lessor is the National Support Centre for Agriculture and when the object of the lease is a state-owned land, and therefore the process of concluding the tenancy or lease agreement as well as some elements of its performance are based not only on private law but also on public law. The analysis is therefore concerned with those elements of the lease agreement which affect the position of the parties to the lease relationship, such as the process of selecting a potential lessee (tenant), the determination of rentals or the termination of the lease agreement. An important element of a land lease is the entitlement to direct payments that the lessee may collect, on the one hand, and the public burdens in the form of agricultural tax on the other. As shown in the conclusions, however, the public law provisions have been increasingly interfering in the leasehold relationships, which in consequence results in an excessive preference of a public entity in relation to the tenant.

Keywords: agricultural land lease, State Treasury Agricultural Property Stock, agricultural tax, direct payments

L'oggetto delle considerazioni sono gli aspetti di diritto pubblico in materia di contratto di affitto di terreni agricoli, in particolare di terreni del patrimonio agricolo della Tesoreria dello Stato. Gli aspetti in questione si manifestano sia dal punto di vista soggettivo, quando l'affittuario è il Centro nazionale di supporto all'agricoltura, sia dal punto di vista oggettivo, quando si tratta di terreni demaniali, mentre le attività finalizzate alla conclusione del contratto e alcuni elementi della sua attuazione si basano non solo sul diritto privato, ma anche sul diritto pubblico. Pertanto, l'analisi riguarda quegli elementi del contratto d'affitto che influenzano la posizione delle parti nel rapporto di affitto, vale a dire il processo di selezione di un candidato per un affittuario, la definizione dei canoni di affitto oppure la risoluzione del contratto di affitto. Importanti per la diffusione di questo tipo di contratto sono anche i di-

ritti all'assegnazione di pagamenti diretti che l'affittuario può riscuotere e gli oneri pubblici sotto forma di imposte. Nella parte conclusiva, gli Autori constatano che l'ingerenza delle disposizioni di diritto pubblico nei rapporti di affitto è in aumento. Ciò si traduce in privilegi eccessivi concessi all'ente pubblico rispetto all'agricoltore.

Parole chiave: affitto di terreni agricoli, patrimonio agricolo della Tesoreria dello Stato, imposte, pagamenti diretti

Introduction

Already at the outset it needs to be emphasised that agricultural land tenancy (agricultural lease) is one of the research fields to which Professor Aleksander Lichorowicz has devoted numerous scientific publications.¹ In view of this, the authors have therefore undertaken an extremely difficult and responsible task. Due to the framework of the study, a full analysis of all aspects of the lease agreement is not possible, so attention has been focused on selected public law aspects of this legal relationship.

The lease of agricultural land is currently an increasingly common legal, but also economic basis for the organisation of farms. This is already happening not only in Western European countries, where the share of agricultural land lease accounts for almost 50% of agricultural farmland, but also in Poland, where in the last several years there has been a visible increase in interest in tenancy as a form of running a farm, and not only as an instrument for increasing the acreage of land of a farm with an ownership structure. This is due to the growing popularity of a lease of land from the Agricultural Property Stock of the State Treasury, as well as a lease of “private” land.²

¹ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwach krajów zachodnioeuropejskich (studium prawnoporównawcze)*, Kraków 1986; idem, *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2010, no. 2; idem, *Dzierżawa*, in: J. Panowicz-Lipska (ed.), *System prawa prywatnego*, vol. 8: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warsaw 2004, pp. 201 et seq.; A. Lichorowicz, P. Blajer, *Dzierżawa gruntów rolnych*, in: P. Czechowski (ed.), *Prawo rolne*, Warsaw 2022, pp. 351 et seq.

² In the last century, tenancy was much less important and agricultural producers tended to “lease” agricultural land on farms based on the ownership structure. On the subject of lease and its importance for the organisation of farms in the last century, see inter alia W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warsaw 1975, and from more recent studies see A. Suchoń, *Dzierżawa jako popularna instytucja prawa prywatnego w rolnictwie – uwagi historyczne, stan obecny i perspektywy rozwoju*, “Studia Iuridica Agraria” 2018, vol. XVI, pp. 185 et seq.; eadem, *Z aktualnej problematyki dzierżawy nieruchomości rolnych*, “Przegląd Prawa Rolnego”

The public law aspects of agricultural tenancy are manifested both in terms of the subject matter – especially when the landlord is the National Agricultural Support Centre – but also in terms of the subject matter, when we are dealing with state-owned land, and the actions aimed at concluding the contract and some elements of its implementation are based not only on private law (the Civil Code), but also on public law, e.g. the procedure for selecting the tenant through a tender procedure.

From the subjective point of view, leasing of state land is still of primary importance, although private leasing of agricultural land with a public “element” is also becoming more common. This state of affairs was influenced by the suspension for ten years of the sale of real estate, its parts and shares in co-ownership of real estate forming part of the Agricultural Property Stock of the Treasury, which commenced upon the date of entry into force of the Act of 14 April 2016 on the suspension of sale of agricultural real estate of the Agricultural Property Stock of the Treasury and on the amendment of certain acts³ and restrictions in the trade in agricultural real estate introduced by the Act of 11 April 2003 on shaping of the agricultural system.⁴ The lack of possibility to own state land and the essentially limited possibility to acquire agricultural real estate from owners other than the National Support Centre for Agricultural resulted in the lease becoming the preferred form of land management. Moreover, the spread of agricultural land leasing was determined by its economic purpose since a lease agreement enables an agricultural producer to establish or expand an agricultural holding without having to commit capital to acquire ownership of agricultural land.

However, the subject of the considerations undertaken in the article is not a dogmatic analysis of the provisions on the lease of agricultural land, or an assessment of their adequacy to the changing socio-economic conditions. These issues have already been the subject of extensive analyses

2016, no. 1, pp. 49–64; eadem, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006.

³ Act of 14 April 2016 on the suspension of the sale of agricultural real estate of the Agricultural Property Stock of the State Treasury and on the amendment of certain acts, Journal of Laws of 2016, item 585. Initially, the legislator reserved a 5-year period for the suspension of the sale of public real estate, and then extended this period to 10 years by the Act of 17 March 2021 on the amendment of the Act on the suspension of the sale of real estate of the Agricultural Property Stock of the State Treasury and on the amendment of certain acts, Journal of Laws of 2021, item 760.

⁴ Act of 11 April 2003 on shaping of the agricultural system, consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 423.

and can be omitted in this study. Instead, the authors focus on the public law aspects of the lease agreement and try to find them primarily in the legal position of the parties to the lease relationship. In the considerations carried out in this respect, the focus is primarily on the lease of agricultural land from the Agricultural Property Stock of the State Treasury. The second field of analysis is visible in the context of benefits in the form of direct payments, which the tenant may obtain by choosing tenancy as a legal title to agricultural land constituting a farm, and public law burdens in the form of agricultural tax, which the tenant is obliged to bear. These aspects also determine the attractiveness of the agricultural land lease agreement and its popularisation. The problem addressed in this article is relatively complex, as it lies at the interface between public law and private law, and private law spheres. On the one hand, it is necessary to take into account the private law nature of the lease agreement, on the other hand, it is necessary to take into account the interference of public law and public authorities in the lease trade, as well as the nature of payments and tax burdens and their unequivocal assignment by the doctrine and case law to the administrative-legal sphere.⁵ This forces a detailed analysis of the lease provisions using different terminological scopes to assess the appropriateness of the constructions used in the civil and administrative-legal context.

The aim of the article is to assess the regulations governing tenancy relations, with particular emphasis on the specific nature of treasury agricultural land tenancy agreements, as well as the regulations governing the tax burden on the farmer and the financing of agriculture from public funds. This assessment should take into account the significance of these regulations for the implementation of the state's agricultural policy objectives and the public law nature of the interference of public regulations in lease relations. A question of fundamental importance is connected with the thus defined aim of the article, namely whether the hitherto solutions in the sphere of agricultural land tenancy, which can be found in an extremely limited scope in the Civil Code,⁶

⁵ Both by doctrine and jurisprudence, see: J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz*, Warsaw 2008 and the literature and case law indicated therein; J. Bieluk, *Charakter prawny płatności w systemie wsparcia bezpośredniego*, in: B. Jeżyńska (ed.), *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, Lublin 2009, pp. 205–218, and the literature and case law indicated therein and case law indicated therein.

⁶ Cf. Articles 704, 706 and 708 of the Act of 23 April 1964 – Civil Code, consolidated text: Journal of Laws of 2023, item 1610, as amended (hereinafter: Civil Code).

or scattered in special laws,⁷ are sufficient for the proper shaping of this legal relation, or whether it is necessary to create a modern model of tenancy, corresponding to the needs of modern agricultural economy.

The answer to the question posed this way obviously goes beyond the framework of this article, so we will only try to indicate selected issues and signal the need for changes in the legal regulation of agricultural lease in a broad sense.

1. The importance of a lease agreement in agricultural real estate trading

The thesis formulated in this way raises another question about the location of an agricultural lease not only in the system of agricultural law, but in a much broader aspect as civilisation. A consequence of the formulated thesis is also a question about the reasons, why in the Polish civil code the agricultural lease has been formulated very narrowly, omitting many regulations that determine the specificity of this type of contractual relation. Such an approach to the issue is possible if we refer to the scientific output of Professor Aleksander Lichorowicz who approached the problem most emphatically, referring in this matter to the historical realities of work on the Civil Code, stating that: “this work took place at the turn of the 1950s, at a time when the prevailing view was that collectivisation of agriculture would take place in the near future, the institution of tenancy in agriculture would lose all meaning, and therefore it was pointless to introduce an extensive regulation of agricultural tenancies into the Civil Code.”⁸ Unfortunately, the “legacy” seems to continue to influence the legislative work and, in particular, work related to the development of a modern agricultural lease model.⁹

⁷ Cf. the already cited Act on Formation of the Agricultural System, but also Chapter 8 of the Act of 19 October 1991 on Management of Agricultural Property of the State Treasury, consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 589. A reference to the construction of a lease also appears in Article 28(4)(1) of the Act of 20 December 1990 on social insurance of farmers, consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 90.

⁸ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych*, in: A. Stelmachowski (ed.), *Prawo rolne*, Warsaw 2009, p. 191.

⁹ The preparation of a law on agricultural tenancy is a priority for the Minister of Agriculture and Rural Development, and announcements of its enactment have appeared in the media space. In 2015 a draft law on agricultural tenancy was debated in the parliament but was eventually not passed, parliamentary print No. 3231. It envisaged the adoption of two separate legal regimes for short-term tenancy (6 months to 5 years) and a long-term tenancy (5–30 years); the introduction of a long-term tenancy giving the tenant the possibility of freer

Referring to the public law aspects of agricultural tenancy, but not losing sight of its private law positioning either, it must be emphasised that the basic factor that gave rise to the need for changes in the perception of agricultural tenancy which had been earlier seen merely as a form of use of the farm deriving from ownership which, at the same time guaranteed the owner's monopolistic position, was the gradual abandonment of the ownership criterion in the very content of the concept of an agricultural holding, as well as the emergence in most Western European countries of the concept of an agricultural enterprise, operating regardless of who owned the means of production, including land. As a consequence, a lease agreement now is seen as an institution designed first and foremost to serve the efficient operation of a farm (enterprise) and secondarily to protect the interests of the lessor.

In the considerations, the point of reference must of course be the comparative research conducted by Professor Aleksander Lichorowicz, which shows the basic directions of evolution of the agricultural lease model in Western European countries, and, consequently, allows to outline the directions of evolution of the lease in the Polish system. The most important ones include:

- protection of rents through the abolition of half rents and an attempt to define the maximum amount of rent; (the latter issue plays a special role when land is leased from the Agricultural Property Stock of the Treasury),
- the statutory provision of a minimum duration of agricultural leases and the related to it restriction of arbitrary shortening of the lease agreement by the landlord (lessor), by introducing a statutory closed catalogue of grounds for termination of the lease relationship, which is also not insignificant in the case of treasury land leases,
- providing the tenant with greater freedom to carry out agricultural activities on the leased land and greater freedom to make investments of a productive nature without the landlord's consent,
- development of the institution of the right of first refusal of leased land.¹⁰

The directions formulated in this way for the evolution of the agricultural tenancy model in comparative law terms must also be reflected in the shaping of public law solutions relating to agricultural tenancy, which, as we point out, is rooted in private law.

production activities on the leased land and, in addition, granting the long-term tenant legal protection against third parties to the extent to which that the owner is entitled.

¹⁰ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych*, p. 188.

2. Public law elements in Agricultural Property Stock of the State Treasury lease agreements

Before moving on to the basic aspect of agricultural tenancy in public law terms, i.e. examining the relationship between the legal construction of tenancy and payment entitlements, it seems necessary to outline the basic legal conditions for leasing agricultural land from the Agricultural Property Stock of the State Treasury.

It should be emphasised that the growing importance of tenancy in Poland was undoubtedly prompted by the activity of the Agricultural Property Agency.¹¹ However, in the absence of a comprehensive legal regulation of agricultural tenancy, it was the Agency that introduced its own standards for regulating legal relations between the lessor and the tenant, usually the weaker party of this legal relationship. Although contracts are concluded in writing and contain specific legal rigours and the amount of the lease rent, it is still possible to terminate them in many cases, even when they are concluded for a fixed period.¹²

From the systemic point of view, property constituting the Treasury Agricultural Property Stock consists of agricultural real estate within the meaning of the Civil Code, with the exclusion of land under the management of the State Forests and national parks, as well as other agricultural real estate and property components remaining after the liquidation of state agricultural management enterprises and their unions and associations, as well as forests not separated from the real estate indicated above. In terms of the subject matter, the principles of management include property that remained under the management of state organisational units, but also in the use of natural and legal persons, or in the use or *de facto* possession of natural persons, legal persons and other organisational units. A separate legal category, which became part of the Resource, is the real estate of the former State Land Fund. The Agricultural Property Agency, currently known as the National Support Centre for Agriculture (KOWR), also manages agricultural property which is taken over for the ownership of the Treasury pursuant to administrative decisions or other titles, also of civil

¹¹ Currently, the National Centre for Agricultural Support. Cf. the Act of 10 February 2017 on the National Centre for Agricultural Support, consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 700.

¹² S. Jarka, *Znaczenie dzierżawy gruntów rolnych w Polsce*, “Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, no. 84, p. 49.

law nature (e.g. inheritance).¹³ Determination of property, including real estate, which is currently managed by the Agency shows the scale of Treasury agricultural property and allows for the conclusion that the State Treasury still remains the largest owner of agricultural land in Poland.¹⁴

It should be emphasised here that originally the Agricultural Property Agency of the Treasury was intended to act as an administrative body which would effectively carry out privatisation of state agricultural property. It is not the subject of this article to analyse the reasons why that process was not completed as originally envisaged; however, from the point of view of our interest, it is of importance that in view of the suspension of the privatisation process, a significant portion of real property comprising the Agricultural Property Stock has become the subject of lease. In the current wording of Article 24(1)(1) of the Act, the basic way to develop property from the Stock is to lease or sell it for the purpose of enlarging or creating family farms. Thus, it is clear that the leasing of Treasury agricultural property was aimed at achieving a specific objective – the creation or enlargement of an existing family farm. This, however, has brought about the question whether the legal construction of agricultural lease envisaged in the Act on the Management of Agricultural Property of the Treasury makes it possible to achieve this objective.

The basic model of a lease is set out in Article 38(1)(1) of the Act, according to which property forming part of the Stock may be leased or rented to natural or legal persons, under the terms of the Civil Code.¹⁵ The legislator has also provided in Article 38a for a qualified model of agricultural lease, i.e. lease with an assurance to the lessee of the right to purchase the object of lease at the latest at the end of the period for which the lease contract was concluded.¹⁶ A detailed analysis of all aspects of an agricultural lease is unnecessary in this article, and attention will be focused only on the “public” elements of this lease.

¹³ Article 12 in connection with Articles 1 and 2 of the Act of 19 October 1991 on the management of agricultural properties of the State Treasury, consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 589.

¹⁴ According to KOWR data, by 31 December 2023, a total of 4,759,778 ha of land had been taken over by the Treasury Agricultural Property Stock, of which 3,424,071 ha has been permanently disposed of, <https://www.gov.pl/web/kowr/gospodarowanie-zasobem> [accessed on 22.09.2024].

¹⁵ We leave out of the scope of our considerations the leasing of property from the stock and, moreover, we limit our interest to the leasing of agricultural property (agricultural land), omitting the entire production complexes that make up agricultural property.

¹⁶ This latter legal construction is commonly, albeit erroneously, referred to as an “agricultural lease.”

In the basic model, the leasing of real estate is to take place in accordance with the provisions of the Civil Code, or more specifically, its Articles 693 and the next ones, subsequently amended by the Act on the Management of Agricultural Property of the Treasury.

It should be noted that Article 38(1)(1) of the Act provides for the possibility of leasing real estate from the Stock also by legal persons, not only natural persons, which contradicts the statutorily declared purpose of a lease intended for the creation or enlargement of family farms. There is no doubt that family farms in Poland are not run by legal persons, but only by natural persons who additionally are also qualified as individual farmers. The extension of the powers of the KOWR in this regard therefore finds no justification and must be assessed critically.

The public aspect of the lease of agricultural real estate (agricultural land) from the Stock manifests itself primarily in the selection of a candidate tenant by tender. Pursuant to the provision of Article 39(1) of the Act, the tender may take the form of a written tender or a public oral tender. This principle suffers a number of limitations under Article 39(2) of the Act, which provides for a non-tendered procedure for the conclusion of a lease agreement. In this respect, the public aspect of agricultural lease also manifests itself because by selecting a candidate for a tenant under this procedure KOWR as the National Agricultural Property Fund should fulfil the public tasks entrusted to it by law. As it is difficult to analyse all cases where the tender procedure can be waived, selected examples will be presented.

Given the necessity postulated by Professor Aleksander Lichorowicz to ensure the tenant's permanence in the lease relationship, it should be pointed out that the Act largely fulfils this postulate, as it first allows for the non-tender procedure in a situation where the previous tenant submits to KOWR a declaration of its intention to continue to lease the real estate on new terms agreed with KOWR. The detailed provisions governing the "extension" of the lease agreement on "new" terms are contained in Article 49(4) to (6) of the Act. However, it is worth emphasising that it is KOWR that actually decides on the new terms of the agreement, in particular the change of the rent rate, and failure to accept these terms results in the property becoming subjected for lease by tender. Therefore, there is no doubt that in public law terms, the lessee, unlike under the Code regulation, remains the weaker party to this legal relationship.

The position of the lessee is also weakened under Article 39(5) of the Act, which allows KOWR to terminate the lease agreement, also one concluded for a fixed term, in order to exclude from the lease a part or the whole of

the real estate found necessary for public purposes within the meaning of the provisions of the Act of 21 August 1997 on real estate management.¹⁷ Termination of the lease agreement concerning a part of the real estate entails a corresponding reduction of the rent. The reference to Article 704 of the Civil Code only relates to the time limits for the termination of such an agreement, but it does not in any way protect the tenant, especially when he or she has established a family farm on the leased land or the lease has served to expand an existing family farm. This solution is to be criticised, especially as it also applies to a tenant who has concluded a contract with the assurance of the right to purchase the leased property. It must be emphasised that the legal instrument provided for in Article 39a of the Act on the protection of family holdings under lease, supposed to be a model for the selection of a “proven” candidate for the purchase of an agricultural land from the Treasury Stock, has become illusory.

It should be added that in relation to the tenant with whom the contract was concluded with the assurance of the right to purchase the object of the lease, the amount of rent is determined differently than in relation to the “ordinary” tenant. Indeed, pursuant to Article 38a(2) of the Act, the rent is derived from the value of the leased object and is paid as an annual rent in an amount equal to the sum of the value of the leased object divided by the number of years for which the contract was concluded and the interest on the unpaid portion of that value. Consequently, in a contract for the sale of a leased property, the price shall be set as the sum of the value of the leased property and the interest payable for the period up to the date of conclusion of that contract, with a credit against the price for the rent paid, which, what needs to be noted, is significantly higher than in the case of an ‘ordinary’ lease. Thus, if KOWR terminates the lease-purchase agreement, this rent is not subject to any settlement, which is an extremely unfavourable solution for the tenant.

Doubts have also been raised in the doctrine in relation to the very construction of the lease agreement with the provision of the tenant’s right to purchase the leased property¹⁸ and therefore it does not seem purposeful to repeat them. It is only noteworthy that the construction of the agreement

¹⁷ Act of 21 August 1997 on real estate management, consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 1145, 1222.

¹⁸ M. Stańko, *Podstawowe założenia konstrukcyjne “dzierżawy rolniczej” w świetle art. 38a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, in: E. Drozd, A. Oleszko, M. Pazdan (eds.), *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego*, Kluczbork 2007, pp. 321 et seq.

under Article 38a of the Act on the Management of Agricultural Property of the State Treasury shows far-reaching differences from the lease agreement drawn under the provisions of the Civil Code. Without going into detailed considerations, first of all it should be pointed out that in an agreement drawn pursuant to Article 38a there is no classic relationship characteristic of a leasing agreement, i.e. under such an agreement a buyer, within the scope of its business activity, undertakes to purchase a thing from a designated seller under the terms and conditions specified in the agreement and to transfer that thing to the lessee (tenant) for use and collection of benefits thereof for a specified period of time. Only in such a case, under such terms and conditions, there occurs a lease. However, if an agreement, and in this case the agreement with a purchase option concluded pursuant to Article 38a of the Act on the Management of Agricultural Property of the Treasury only slightly differs from the lease model agreement envisaged by the Civil Code then, despite some discrepancies, there are no obstacles as M. Pazdan emphasizes, to apply to it the provisions regulating lease.¹⁹

And yet, due to the defectively regulated rent, the legal, but also economic situation of the tenant in either type of the agreement is not favourable, which must be assessed critically from the point of view of the protection of the family farm.

Of course, in addition to the legal situation of the tenant as outlined above, it should be emphasised that the public aspects of agricultural tenancy also dominate in the case of rent determination. In the case of “ordinary” lease of agricultural real estate (agricultural land) from the Stock, the principles of determining the rent are regulated in detail in Article 39a (2)–(8) of the Act. It should be emphasised that in addition to the rent in the contract set as a monetary sum, there has also been retained the possibility of setting the amount of the rent as a monetary equivalent of the relevant quantity of wheat. What is more, the change in the amount of the rent is not agreed by way of negotiations between the parties, but using a rigid valorisation clause based on the indices of change in the purchase prices of the basic prices of agricultural products in the six months preceding the payment date, or based on the average purchase price of wheat for eleven quarters preceding the six months of the calendar year in which the rent falls due. Such a method of determining the rent ignores the individual situation of the tenant and puts the lessor in a privileged position, especially since a refusal to adopt the terms gives the landlord the possibility of terminating the contract. It should

¹⁹ M. Pazdan, *Kodeksowe unormowanie leasingu*, “Rejent” 2002, no. 5.

also be added that under Article 39a(8), correction mechanisms allowing the adjustment of the rent to the productive potential of the object of the lease, depending in particular on the type and class of land and its location, the book value of the buildings and structures, and the nature of the economic activity that can be carried out, also remain on the ‘public’ side. This is because these mechanisms may be introduced by a decree of the minister competent for rural development, after consultation with the Director General of KOWR. Consequently, it is the lessor or his representative who can influence the amount of the lease rent.

The examples presented here allow one to conclude that the presence of the public aspect in lease contracts introduces an inequality between the parties to this legal relationship, and this must be assessed critically. This inequality might, of course, be accepted if the aim of the “public” party was the protection of the family farm provided for in the Act, which unfortunately, is not the case.

3. Leasing in relation to financial support instruments and agricultural taxation

The public law aspects in terms of the subject matter of a land lease manifest themselves particularly when it comes to determining the legal basis of the entitlement to payments due to the tenant of agricultural land. The provisions of the Act of 8 February 2023 on the Strategic Plan for the Common Agricultural Policy for 2023–2027²⁰ unambiguously resolve the entitlement of a tenant of agricultural land to direct payments. Indeed, Article 22 of the aforementioned law stipulates that if the condition for granting aid is the possession of land, aid shall be granted to land which on 31 May of the year of submission of the application has been in the possession of the applicant, holder of a legal title to that land. The law also resolves the competition of payment entitlements between the sole holder and the dependent holder in favour of the latter. Thus, it is the tenant who is the entity entitled to receive payments.

It is the legal title to an agricultural land held, which in fact determines the meeting of the condition of an entitlement to payment. However, the Act on the CAP Strategic Plan does not formulate the requirement that the lease agreement must constitute an annex to the payment application. What is more,

²⁰ Act of 8 February 2023 on the Strategic Plan for the Common Agricultural Policy for 2023–2027, consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 261 (hereafter: CSP).

the provisions of the Civil Code do not, in principle, formulate any restrictions as to the form of the lease agreement, indicating only that a lease agreement concluded for a period longer than one year should be made in writing, and if this form is not observed, the agreement is deemed to have been concluded for an indefinite period (Article 660 in connection with Article 694 of the Civil Code). Such a state of legislation results in the fact that while deciding on the entitlement to payments, the Agency for the Restructuring and Modernisation of Agriculture does not examine who actually carries out agricultural activity on the land and maintains it in a condition suitable for cultivation or grazing in accordance with approved standards. Indeed, the issue of the legality of possession is decided by the ordinary courts. This means, in practice, that it is not always the tenant – the subject of the statutory payment entitlement – who acquires the entitlement, while the landowner applies for payments. This distorts the objective of the EU legislator that direct payments should be the basic income support for active farmers engaged in agricultural activities.

Indeed, fulfilment of the condition of title-based possession is only the starting point for assessing whether payments are due to the farmer applying for them. The law on CSP does not define possession, and taking into account the principle of unity of the legal system, this concept should be referred to possession within the meaning of the Civil Code.²¹ The concepts from the sphere of private law have been used to define the prerequisites for the acquisition of entitlement to payments, despite the fact that direct payments belong to the sphere of public law. Therefore, a deeper reflection on the meaning of the institution of possession is necessary and when determining it, additional prerequisites for obtaining payments should be taken into account. On the grounds of the CSP, they give possession a meaning different from that understood under civil law one, in particular, they impose further obligations on the tenant related to the use of agricultural land.²²

²¹ Judgment of the Supreme Administrative Court of 14 June 2007, II GSK 53/07, LEX no. 338442.

²² J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Posiadanie gruntów rolnych jako warunek nabycia prawa do płatności bezpośrednich*, “*Studia Iuridica Agraria*” 2009, vol. VIII, pp. 137–149; D. Łobos-Kotowska, *Problematyka wykładni wybranych pojęć w świetle ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, in: J. Glumińska-Pawlic, Z. Tobor (eds.), *Prawnicze dylematy interpretacyjne*, Toruń 2011, pp. 131–142; the case law of administrative courts, cf. judgment of 25 November 2022, III SA/Po 616/22, LEX No 3447487, judgment of the Regional Administrative Court in Szczecin of 8 April 2021, ISA/Sz 103/21, LEX No 3176458.

The legal situation of the lessee of treasury land is different. In this case, contracts are concluded in writing with the use of a model contract prepared by KOWR, although this is not a statutory requirement. Moreover, it should be noted that KOWR is not an entitled person to receive direct payments, as an entitled person is a farmer within the meaning of Article 3(1) of Regulation 2021/2115 whose holding is located on the territory of the Republic of Poland. Hence there is a guarantee that a lessee of land from KOWR will receive the direct payments due.

Also with regard to the taxation of agricultural land with agricultural tax, the provisions of the Agricultural Tax Act of 15 November 1984²³ treat the lessee differently depending on whether the object of the lease is private land or land of the State Treasury or local government units. Pursuant to Article 3 of the Agricultural Tax Act, the owner, the perpetual usufructuary as well as the spontaneous possessor of agricultural land are persons liable for tax. The legislator also qualifies as an agricultural taxpayer an entity that is a dependent holder (lessee). In this case, however, the scope of the notion of taxpayer has been limited, as it applies only to holders of land leased from the State Treasury or a local government unit. This means that a lessee of land from the Agricultural Property Stock of the State Treasury is subject to agricultural tax.

With regard to the leasing of private land, however, the lessee is subject to agricultural tax in only two cases: when all or part of the land of an agricultural holding is leased pursuant to a contract drawn under the provisions of the Agricultural Social Security Act (Article 28(4)(1)), or under the provisions of the Structural Pensions Act (Article 7).²⁴

Thus, also with regard to the financial aspects of the lease contract, there is inconsistency in the legal regulation of land lease. Taxation, in addition to fulfilling its fiscal function, should be a stimulus for the development of agriculture in order to create the desired lease model. However, the claim that lease is the preferred form of management of agricultural property of the Treasury for the purpose of establishing or enlarging a family farm is not supported by differentiated treatment in terms of agricultural tax of leaseholders of private land and those leasing land from the Agricultural Property Stock of the State Treasury.

²³ Agricultural Tax Act of 15 November 1984, consolidated text: Journal of Laws of 2020, item 333 as amended.

²⁴ L. Etel, B. Pahl, M. Popławski, *Podatek rolny. Komentarz*, Warsaw 2020, p. 82 et seq.; P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Komentarz do ustawy o podatku rolnym*, in: eidem, *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warsaw 2016, p. 136 et seq.

Summary

Contracts for the lease of agricultural land, and in particular land from the Agricultural Property Stock of the State Treasury, are the source of a specific obligatory relationship where the predominant civil law elements are combined with elements of an administrative law nature. Undeniably, these contracts have a special character as they consist in the implementation of the public interest in the process of public property management. This, however, should be done while respecting the interests of the lessees, the weaker party to the legal relationship, who must be assured an appropriate level of legal protection.

The analysis of the public-legal aspects of the lease of agricultural land shows that a body performing the functions of public administration (here: KOWR) is excessively privileged compared to the other party to the contract, and as such may create the legal situation. This is particularly evident in the process of selecting a candidate for a tenant, shaping lease rents (also in lease agreements with an assurance of the right to purchase the subject of the lease), or terminating a lease agreement also concluded for a fixed period in order to exclude from the lease a part or all of the real estate needed for public purposes. The preserved, formal equivalence of the subjects of the lease relationship is not reflected in the substantive legal position of the parties to the contract, which, however, does not affect the unequivocally private-law character of the lease contract, including the one concluded with the Agricultural Property Stock of the State Treasury.

A separate issue, however, is the consequences of the conclusion of a civil lease contract for financial support instruments such as direct payments or agricultural taxation. Here, too, the regulations lack a clear concept of the objectives desired to be achieved. In particular, there is a lack of legal instruments that would, as it were, “seal” the system of granting payments and ensure that all tenants who actually use the land are entitled to payments.

In terms of property taxation, on the other hand, it is necessary to formally equalise the legal position of tenants of public and private land.

To sum up, there is an apparent trend towards a systematic increase in the interference of public law provisions in lease relationships. The provisions on the lease of land from the Agricultural Property Stock of the State Treasury are an example of interference in the sphere of obligatory rights. This gives rise to concerns about the excessive preference of the public entity in relation to the farmer. Indeed, the realisation of the public interest and the constitutional protection of family farms do not appear to be sufficient justi-

fication for the weakening of the legal position of the lessee. In combination with the lack of a clear concept as to the instruments of public-legal support of farmers and their burden of agricultural tax, it leads to the fundamental postulate to formulate a model of agricultural land leasing. This, however, cannot be done in isolation from the determination of the consequences in the public-law sphere of the concluded lease agreements.

BIBLIOGRAPHY

- Bieluk J. (2009) *Charakter prawny płatności w systemie wsparcia bezpośredniego*, in: B. Jeżyńska (ed.), *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, Lublin.
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D. (2008), *Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Commentary*, Warsaw.
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D. (2009), *Posiadanie gruntów rolnych jako warunek nabycia prawa do płatności bezpośrednich*, "Studia Iuridica Agraria" vol. VIII.
- Borszowski P., Stelmaszczyk K. (2016), *Komentarz do ustawy o podatku rolnym*, in: P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warsaw.
- Etel L., Pahl B., Popławski M. (2020), *Podatek rolny. Komentarz*, Warsaw.
- Jarka S. (2010), *Znaczenie dzierżawy gruntów rolnych w Polsce*, "Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej" no. 84.
- Lichorowicz A. (1986), *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwach krajów zachodnioeuropejskich (studium prawnoporównawcze)*, Kraków.
- Lichorowicz A. (2004), *Dzierżawa*, in: J. Panowicz-Lipska (ed.), *System prawa prywatnego*, vol. 8: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warsaw.
- Lichorowicz A. (2009), *Dzierżawa gruntów rolnych*, in: A. Stelmachowski (ed.), *Prawo rolne*, Warsaw.
- Lichorowicz A. (2010), *Potrzeba prawny uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.
- Lichorowicz A., Blajer P. (2022), *Dzierżawa gruntów rolnych*, in: P. Czechowski (ed.), *Prawo rolne*, Warsaw.
- Łobos-Kotowska D. (2011), *Problematyka wykładni wybranych pojęć w świetle ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, in: J. Głumińska-Pawlic, Z. Tobor (eds.), *Prawnicze dylematy interpretacyjne*, Toruń.
- Pańko W. (1975), *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warsaw.
- Pazdan M. (2002), *Kodeksowe unormowanie leasingu*, "Rejent" no. 5.
- Stańko M. (2007), *Podstawowe założenia konstrukcyjne „dzierżawy rolniczej” w świetle art. 38a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, in: E. Drozd, A. Oleszko, M. Pazdan (eds.), *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego*, Kluczbork.
- Suchoń A. (2006), *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań.

- Suchoń A. (2016), *Z aktualnej problematyki dzierżawy nieruchomości rolnych*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 1.
- Suchoń A. (2018), *Dzierżawa jako popularna instytucja prawa prywatnego w rolnictwie – uwagi historyczne, stan obecny i perspektywy rozwoju*, "Studia Iuridica Agraria" vol. XVI.

AGATA NIEWIADOMSKA

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

Agriculture 4.0 – an opportunity or threat to Polish agriculture

Agricoltura 4.0:
un'opportunità o una minaccia per l'agricoltura polacca

The purpose of the article is to assess the state of Polish agricultural law in the implementation of legal and financial mechanisms of Agriculture 4.0. Agriculture 4.0 is a modern concept assuming an approach to agriculture expected to increase efficiency and to balance agricultural production through the use of technology. The technologies currently in use monitor and manage the cultivation processes primarily with the help of remote control of the machinery, using GPS, or robots. As most analyses show, Agriculture 4.0 has become a challenge for new legal solutions and their clear formulation directed at the provision of maximum assistance to farmers. At the same time, there are also risks that without public aid, farmers might be unable to acquire expensive solutions for running their businesses. The adopted research hypotheses also assume an assessment of the state of Polish and European agricultural law in the perspective of technical progress in agriculture in countries outside the EU. The article also emphasises the lack of uniformity of legal instruments designed to assist farmers wishing to take advantage of aid mechanisms available under Agriculture 4.0.

Keywords: agriculture, Common Agricultural Policy, National Strategic Plan, agricultural law, European agricultural law, Agriculture 4.0

L'articolo si propone di valutare lo stato di diritto agrario polacco nell'attuazione dei meccanismi giuridici e finanziari di Agricoltura 4.0. Questa moderna concezione presuppone un approccio all'agricoltura che, attraverso la tecnologia, mira ad aumentare l'efficienza e la sostenibilità della produzione agricola. Queste tecnologie monitorano e gestiscono i processi di coltivazione principalmente attraverso l'uso del controllo remoto di macchine, GPS o robot. Nella maggior parte delle analisi effettuate, l'Agricoltura 4.0 diventa una sfida per nuove soluzioni giuridiche, compresa la loro formulazione, nell'ottimizzare l'assistenza agli agricoltori. Allo stesso tempo, vi sono anche minacce che potrebbero portare a una situazione in cui gli agricoltori, senza aiuti pubblici, non saranno in grado di acquisire soluzioni costose per portare avanti l'attività. Le ipotesi di ricerca adottate presuppongono anche di

valutare lo stato del diritto agrario polacco ed europeo nella prospettiva del progresso tecnico in agricoltura nei Paesi al di fuori dell'UE. Nell'articolo è stato anche messo in evidenza che manca l'uniformità degli strumenti giuridici destinati ad aiutare gli agricoltori interessati a usufruire dei meccanismi di sostegno nell'ambito dell'Agricoltura 4.0.

Parole chiave: agricoltura, politica agricola comune, piano strategico nazionale, diritto agrario, diritto agrario europeo, Agricoltura 4.0

Introduction

Modern agriculture requires legal changes and adaptation to the changing world, particularly in terms of introducing solutions that increase the technization of agriculture. The adopted principles of the Common Agricultural Policy in the context of the European Union's climate policy intensify the need to look no longer only for smart solutions¹ (such as Smart Village²), or innovative solutions, but those that use satellite tools or artificial intelligence to work. Such changes require not only quite considerable financial outlays, but, above all, the creation of a legal framework that would take into account the new requirements of agriculture.

One such approach, along with precision agriculture,³ zero-carbon, or carbon agriculture,⁴ is the concept of Agriculture 4.0. This is a modern approach to agriculture that through technology is expected to increase efficiency and balance agricultural production.⁵ These technologies monitor and manage farming processes primarily through the use of remote control of the machinery, GPS, or robots. The idea is that this should lead to better use of resources, reduced costs, and an improved environment.

¹ B. Jeżyńska, *Zrównoważone rolnictwo w rezerwatach biosfery*, "Studia Iuridica" 2020, vol. 94, pp. 143–160.

² D.C. Rose, J. Chilvers, *Agriculture 4.0: Broadening responsible innovation in an era of smart farming*, "Front Sustainable Food Systems" 2018, vol. 2.

³ A. McBratney, B. Whelan, T. Ancev, *Future Directions of Precision Agriculture*, "Precision Agriculture" 2005, vol. 6, p. 7; R. Różycki, K. Żmich, *Wycorzystanie nowoczesnych technologii w rolnictwie precyzyjnym*, in: U. Motowidlak, D. Wronkowski, A. Reńda (eds.), *Różne oblicza logistyki*, Łódź 2018, pp. 97–111.

⁴ A. Piwowar, *Low-Carbon Agriculture in Poland: Theoretical and Practical Challenges*, "Polish Journal of Environmental Studies" 2019, vol. 28, no. 4, pp. 2785–2792.

⁵ M. de Clercq, A. Vats, A. Biel, *Agriculture 4.0: The Future of Farming Technology*, World Government Summit, 2018, p. 11.

The purpose of the considerations carried out in the article is to present the state of Polish agricultural law against the background of the agricultural legislation of the European Union in the implementation of the solutions of Agriculture 4.0. The challenges facing Polish agriculture will be identified, as well as the risks associated with the use of modern technologies in agriculture, including remote management of agrotechnical processes. These analyses will be made from the perspective of recent years, when the concept of introducing innovations in agriculture has become increasingly prominent in European as well as national regulations. The conducted and ongoing calls for applications for financial assistance within the framework of Agriculture 4.0 will also be evaluated. The law in this area faces the challenge of how to solve the introduction of modern technologies into agriculture, so that they become as effective as possible.

The following research hypotheses will be emphasized in the paper. The first one concerns the assessment of the state of Polish agricultural legislation which requires changes and adaptation to the implementation of the solutions of Agriculture 4.0. Despite the passage of time, Polish agricultural law has not kept up with European changes which, too, as a matter of fact are being introduced with quite a delay. European and Polish regulations focus more on the conditions for granting financial assistance, rather than, for example, on the rights of emerging technological solutions and their effective patenting.⁶ There is no developed unified strategy for the development of the Polish model of Agriculture 4.0 either. Another problem is the processing of data, including personal data, obtained in the course of using Agriculture 4.0, for example, the GPS system or drones.⁷ The lack of adequate regulations in this area may prove costly in the long run not only due to possible claims,⁸ but it may also affect the sphere of criminal law.

The second hypothesis concerns the evaluation of the state of Polish and European agricultural law in the perspective of technical progress in agriculture⁹ observed in countries outside the EU. Progressive globalization

⁶ R. Abbasi, P. Martinez, R. Ahmad, *The digitization of agricultural industry – a systematic literature review on agriculture 4.0*, “Smart Agricultural Technology” 2022, vol. 2.

⁷ M.E. Sykuta, *Big Data in Agriculture: Property Rights, Privacy and Competition in Ag Data Services*, “International Food and Agribusiness Management Review” 2016, no. 19, p. 58.

⁸ T. Pawlowski, *Przepisy i regulacje obowiązujące autonomiczne pojazdy rolnicze poruszające się po polu*, “Technika Rolnicza Ogrodnicza Leśna” 2021, no. 1.

⁹ A. Schaffner, *Digitization: top value for farmers*, “Agrifuture” 2017, vol. 4, pp. 24–25.

and the race of modern solutions in robotics or artificial intelligence enforce looking at Polish agriculture and its competitiveness also through the prism of agriculture of highly developed countries. The need to adapt to these new requirements is a challenge for Polish agriculture, not only financial, but above all legal, if only in the area of industrial property protection, or new safety rules for work in an environment where the activity of remotely controlled machines and equipment will prevail.¹⁰ An important question also arises as to whether the proposed solutions are indeed meant for family farms,¹¹ or whether they are dedicated only to farms which through their structure approach enterprises? Regulations in this area should also ensure the development of small farms which will be able to benefit from agriculture 4.0 on a scale that suits their needs.

Another hypothesis concerns the lack of uniformity of legal instruments designed to assist farmers who wish to take advantage of aid mechanisms under Agriculture 4.0. The constant changes and new requirements being introduced are not conducive to the long-term development of agricultural activity. Agriculture needs modern legal solutions, but those must constitute a stable mechanism that will ensure evolution rather than revolution in the system of assistance to farmers and related requirements. In this context, Agriculture 4.0 becomes a challenge for lawyers, but a threat to farmers. Unrefined legal solutions, including in terms of financial assistance, will not serve to encourage farmers to invest in modern solutions. At the same time, without public assistance, most farmers will not be able to economically afford to acquire these solutions for their farms.

1. European regulations – Agriculture 4.0

Issues related to the introduction of Agriculture 4.0 are normalized primarily under the investment milestone known as A1.4.1 Investments to diversify and shorten the agricultural and food supply chain and to build the resilience of actors in the chain under the National Plan for Rebuilding and Increasing

¹⁰ D.C. Rose, R. Wheeler, M. Winter, M. Lobley, C.A. Chivers, *Agriculture 4.0: Making it work for people, production, and the planet*, "Land Use Policy" 2021, vol. 100.

¹¹ A. Lichorowicz, *Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, Warsaw 2015, p. 267; idem, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000.

Resilience.¹² This already exemplifies that Agriculture 4.0 goes far beyond the impact on agriculture itself and includes the entire food supply chain. The task is to shorten this chain in the first place.

These investments are to include, according to the National Plan for Rebuilding and Increasing Resilience adopted by the Council of Ministers in 2021, the diversification of distribution channels through the creation of storage and distribution centers, including the expansion and modernization of logistical and technological infrastructure for the buying, preparation for sale and marketing of agricultural products, with an accompanying digital application system. In addition, investments are envisaged in regional agri-food wholesale markets for storage and marketing infrastructure for agricultural and food products and the creation direct sales sites for local food products.

European regulations leave quite a lot of freedom in the selection of aid instruments for the development of Agriculture 4.0. On the one hand, this is an opportunity for Polish agriculture, because the regional, national selection of mechanisms should most fully respond to the needs of local farmers. On the other hand, it is a threat, because in wealthier countries, with a higher level of agricultural technization, it will be possible to select more advanced solutions that will significantly distort the level of normal competition rules in agriculture.

2. The state of Polish agricultural law and prospects for development

The Decree of the Minister of Agriculture and Rural Development dated July 17, 2023 adopted under the National Plan for Reconstruction and

¹² Other European regulations in this regard are: Commission Regulation (EU) 2022/2472 of December 14, 2022 declaring certain categories of aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ EU L 327 of 21.12.2022, p. 1; Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of April 27, 2016 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), OJ EU L 119 of 4.05.2016, p. 1, as amended; Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing an Instrument for Reconstruction and Increasing Resilience, OJ EU L 57 of 18.02.2021, p. 17, as amended; Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2106 of 28 September 2021 on supplementing Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Reconstruction and Increasing Resilience by defining common indicators and detailed elements of the Reconstruction and Increasing Resilience Scoreboard, OJ EU L 429, 1.12.2021, p. 83, as amended.

Increasing Resilience¹³ specifies the detailed earmarking, conditions and modalities of support for the implementation by agricultural producers of projects to implement solutions for Agriculture 4.0, consisting of the implementation of ICT systems and digital solutions for handling the processes of production and marketing of agri-food products within the framework of investment A1.4.1 “Investments to diversify and shorten the supply chain of agricultural and food products and build the resilience of entities participating in the chain” covered by the National Plan for Reconstruction and Increasing Resilience, as well as the entity providing support.

It is the basis for providing assistance under the activities and investments included in the NIP. It should be noted that it was issued on the basis of Article 141c(4) of the Act of 6 December 2006 on the principles of development policy.¹⁴ With its scope of regulation, the Act applies to the entire sphere of the economy, with the exclusion of activities specified in the Rural Areas Development Programme. Therefore, Agriculture 4.0 is part of a broader catalogue of opportunities to obtain assistance from European funds and develop activities not only in the sphere of agriculture.

Assistance can be given meteorological sensors and sensors¹⁵ soil moisture,¹⁶ locating sensors,¹⁷ biosensors,¹⁸ or optical sensors.¹⁹ They make it possible, through the use of state-of-the-art techniques, to carry out farming

¹³ Decree of the Minister of Agriculture and Rural Development of July 17, 2023 adopted under the National Plan for Reconstruction and Increasing Resilience, Journal of Laws item 1389.

¹⁴ Act of 6 December 2006 on the principles of development policy, Journal of Laws of 2023, item 1259 and 1273.

¹⁵ Examples include: automatic weather stations with GPRS, LoRaWAN or other transmission, remote humidity and air temperature sensors with short-range radio transmission (e.g., WSNs built on the ZigBee protocol), long-range LoRaWAN or to GSM networks via GPRS.

¹⁶ Soil moisture, among others: capacitive FDR or TDR with radio communication as above; Digital tensiometers with radio communication as above; Resistivity sensors are cheap, but their accuracy depends on pH. They are not recommended for use in precision irrigation.

¹⁷ GPS or GPS-based sensors with RTK/RTN support to enable supervised travel along paths (assisting the tractor operator); Systems for autonomous vehicle control along preset paths n based on GPS/RTK.

¹⁸ Sensors detecting antigens of selected pathogens in aquaculture farms; sensors detecting pathogen antigens in intensive animal husbandry; sensors detecting spores of crop pathogens and pest pheromones

¹⁹ NDVI aboveground sensors connected to a WSN (wireless sensor network); Thermal sensors to detect animals with fever in confined kennels; Sensors to identify and detect diseases and pests; Multispectral cameras for reconnaissance drones to enable field condition monitoring.

activities in a way that is not only safer, but changes the form of agricultural work to one that requires more and more expertise. Agriculture 4.0, in this regard, also needs provisions related to worker protection, including the possibility of upgrading worker skills. In addition, the transfer of tasks previously performed in agriculture by people to machines will force some people employed in agriculture to seek new forms of work. Hence it is necessary to provide for opportunities to help people who will leave agriculture for other occupations.²⁰

Paragraph 3(1) of the Ordinance defines the eligible entities for support. It was indicated that support may be granted to an individual who: is subject to full social insurance of farmers under the Act of 20 December 1990 on social insurance of farmers²¹ as a farmer, or who has been granted direct payments within the meaning of the provisions of the Act of 5 February 2015 on payments under direct support systems²² or referred to in the provisions of the Act of 8 February 2023 on the Strategic Plan for the Common Agricultural Policy for 2023–2027²³ at least in the year in which the application for support was submitted, and if these payments have not yet been granted in a given year – at least in the year preceding the year of submission of the application for support, or is an agricultural producer within the meaning of Article 3 point 3 of the Act of 18 December 2003 on the national system of producer records, farm records and records of applications for payment²⁴ being a holder within the meaning of Article 2 point 16 of the Act of 4 November 2022 on the system of identification and registration of

²⁰ The use of robots, as indicated on the pages of the Ministry of Agriculture and Rural Development, will consist in using a device controlled remotely or fully autonomous, that will perform tasks after being programmed by the user or an appropriately configured DSS or FMS system. In the world, the most common robots are machines for autonomous cultivation (tractors with cultivation sets controlled by GPS and wireless communication with the control system/programmer), seeding and spraying (self-propelled sets with or without a tractor), robots for plant protection – automatic detection of weeds or pests and mechanical (cutting or burning) their elimination or removal of infested plants. Another branch of agricultural robotics is robotic fruit-harvesting machines, autonomously recognizing the stage of maturity of fruit on the plant and selectively harvesting only those with the right maturity.

²¹ Act of 20 December 1990 on social insurance of farmers, consolidation text Journal of Laws of 2023, item 208, 337 and 641.

²² Act of 5 February 2015 on payments under direct support systems, consolidation text Journal of Laws of 2022, item 1775 and 2727.

²³ Strategic Plan for the Common Agricultural Policy for 2023–2027, Journal of Laws, item 412.

²⁴ Act of 18 December 2003 on the national system of producer records, farm records and records of applications for payment, consolidation text Journal of Laws of 2023, item 885.

animals.²⁵ In addition, the eligible person must have been assigned an identification number in accordance with the provisions of the Act of 18 December 2003 on the national system of producer records, farm records and records of applications for payment, and be of age.

Linking the support granted to direct payments means that the beneficiary of this aid can be primarily an active farmer.²⁶ On the one hand, this is an opportunity for the aid to go into qualified hands, but on the other hand, it results in limiting the circle of beneficiaries only to those who already benefit from the support defined by the provisions of European law in terms of the aid provided for in the National Strategic Plan for the Common Agricultural Policy for 2023–2027.

As indicated in para. 4 (1) of the Regulation, support is granted to projects whose implementation lasts no longer than 12 months from the date of conclusion of the agreement to cover the project with support and no longer than until 30 September 2025. This means that the implementation of the purchase assumed in the application should take place rather quickly. The danger of such a solution may, of course, be problems with the logistical delivery of appropriate solutions and equipment in a fairly short period of time, especially if the mechanisms are quite complex.

A farmer can apply under the regulation for eligible costs from 65% to 80% of their amount.²⁷ Eligible costs cover the implementation of Agriculture 4.0 solutions, including the purchase of machinery, equipment or software and their assembly and installation, in particular sensors, IT equipment and applications²⁸ and the purchase of patents and licenses; as

²⁵ Act of 4 November 2022 on the system of identification and registration of animals, Journal of Laws, item 2727 and of 2023, item 412.

²⁶ P. Iwaszkiewicz, P. Litwiniuk, *O znaczeniu koncepcji gospodarstwa rodzinnego, rolnika aktywnego zawodowo i rolnika indywidualnego w systemie planowania strategicznego WPR*, "Studia Iuridica" 2021, vol. 87, pp. 137–152; P. Litwiniuk, *Aktywny rolnik – nowy beneficjent wsparcia bezpośredniego w ramach WPR*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2015, no. 1, pp. 211–228.

²⁷ 1) up to 80% of these costs – in the case of: a) applicants engaged in organic production within the meaning of Article 2(1)(10) of the Act of June 23, 2022 on organic farming and production (Journal of Laws of 2023, item 1235), b) applicants born after December 31, 1982 – for applications submitted in 2023, c) applicants born after December 31, 1983 – for applications submitted in 2024; 2) up to 65% of these costs – for other applicants. Support is granted up to the limit, which is PLN 200,000 per project of the final recipient of support. Support is granted for an undertaking if the amount of support requested for this undertaking is not less than PLN 15,000.

²⁸ Costs for the purchase and installation of new process lines and Agriculture 4.0 machinery and equipment for the production of primary agricultural products (such as sensors,

well as general, directly related to the preparation and implementation of the project. The assistance is provided through reimbursement, which in itself is quite a sensible solution, as it safeguards against the purchase of equipment dedicated to Agriculture 4.0 by entities that will have no idea how to use it. On the other hand, it significantly limits the circle of eligible entities who will be able to afford to purchase such solutions in order to later apply for reimbursement. The investment risk incurred may prove too great for some farmers to take advantage of these aids.²⁹

A certain solution in this regard is provided for in para. 9 of the Ordinance, where it is stipulated that an advance of 50% of the value of the support may be granted and paid for the implementation of a project, if the applicant has applied for this advance and its payment in the application for support, and the project has not been started before the date of submission of the application for support. The condition for applying for payment of the advance is that the applicant has a separate bank account or an account with a cooperative savings and credit union, to which the advance will be transferred. Such

sensors, drones, monitoring, control and production management systems (tensiometers, probes, pedometers, accelerometers, data transmission base stations, weather stations) or for the digital marketing of agricultural products, including the purchase and installation on the farm of new Agriculture 4.0 that can be mounted on existing agricultural machinery or process lines, buildings and structures on the farm (these costs do not include the purchase of tractors, harvesting machines, fertilizer spreaders, sprayers that do not work with the digital infrastructure of the farm) – in accordance with the Regulations on the selection of projects for support from the NOP under the investment part A 1.4.1. support for Agriculture 4.0.

²⁹ An example of digitization of a farm according to Annex 1 to the Regulations for the selection of projects to be supported by the NIP under investment part A 1.4.1 support for Agriculture 4.0. “From the cloud to the field: A farmer with grain crops buys a farm management system with a subscription to map his field, carry out inventory management and machinery management, and generate automatic reports for reports, including the food passport. Field mapping was done by the company based on satellite images and soil quality measurements. Thanks to the mapping, the farmer has clearly demarcated zones for the use of precision agriculture: irrigation, fertilization as well as the selection of the right crop rotation and seeding standards. Zoning will also enable the selection of optimal tillage operations to improve the quality of soils, especially light soils. The farmer, already in possession of soil richness zone maps, will buy a VRA (Variable Rate Application) fertilizer spreader to more precisely match the fertilizer application rate to the richness of the soils and their buffering capacity and pH. This allowed the farmer to save up to 30% of fertilizer. The farmer bought a network of soil moisture sensors with a controller to control the level of the levee in the drainage ditch, as well as the DSS decision support module of the farm management system to control the levee based on soil moisture. This slowed down runoff and made the drought less severe. The next modules to be purchased in this scheme are: DSS for precision crop protection, pathway cultivation or autonomous equipment,” p. 5.

a solution only half solves the problem outlined, but provides some support for the purchase of equipment and technological solutions.

Conclusions

The analysis presented in the paper clearly indicates that Polish agricultural law is rather inadequately prepared for the implementation of legal solutions of Agriculture 4.0. There is a need for comprehensive, long-term solutions not only related to financial assistance, but also to the legal consequences of using modern solutions in agriculture. One example, of course, is the simplified way of using patent law for the implementation of know-how in agriculture. Another problem is the regulation of the consequences of the use of GPS in the conduct of agricultural activities and the possibility of inspecting every activity carried out by devices that have GPS installed. The legal processing of personal data obtained, for example, by drones within the framework of Agriculture 4.0³⁰ is also a problem.

The challenge will undoubtedly be to meet the competition of agriculture of countries outside the EU, such as the USA or China, where technological progress and the transfer of modern solutions to the economy is significantly accelerating. This is also facilitated by the development of artificial intelligence which is also being implemented in agriculture. European farmers without financial assistance will not be able to compete with farmers from third countries. The huge interest in Agriculture 4.0 assessed through the prism of submitted applications shows that farmers see this as the future and an increase in the profitability of their farms. At the same time, the rather significant increase in the levels of public spending on these activities, such as in Poland, also points to a danger, which shows that without (significant) public aid farmers in Europe will not be able to implement Agriculture 4.0 solutions themselves on their farms. Therefore, it is necessary to postulate that public aid should be maintained in this regard, and also increased, taking into account other types of assistance.

It would also be appropriate to consider normalizing the circle of beneficiaries and possibly broadening the scope of access to the aid received. This should increase the possibility of implementing modern solutions in agriculture. To this end, an *ex ante* evaluation of the ongoing distribution of funds should be carried out. Quite a lot of interest among farmers, which resulted

³⁰ C. Zapala, *Processing of information and personal data in agriculture under Big Data*, "Studia Iuridica" 2018, vol. 78, pp. 517–533.

in the current aid budget of PLN 1,134,66 million, shows that farmers not only need support in this regard, but, above all, are willing to modernize their farms towards the use of modern technologies, not only precision agriculture, but also Agriculture 4.0, such as the use of drones.³¹

Agriculture 4.0 is the future for agriculture in Europe. Only fairly rapid technicization using robots, GPS systems, or other modern solutions related, for example, to artificial intelligence will determine the competitiveness of this agriculture in the future. The law faces the challenge of regulating the use of these devices both in terms of administrative and civil law regulation. This opportunity should not be wasted.

BIBLIOGRAPHY

- Abbasi R., Martinez P., Ahmad R. (2022), *The digitization of agricultural industry – a systematic literature review on agriculture 4.0*, “Smart Agricultural Technology” vol. 2.
- Ahirwar S., Swarnkar R., Bhukya S., Namwade G. (2019), *Application of Drone in Agriculture*, “International Journal of Current Microbiology and Applied Sciences” no. 8(1).
- Clercq M. de, Vats A., Biel A. (2018), *Agriculture 4.0: The Future of Farming Technology*, World Government Summit.
- Iwaszkiewicz P., Litwiniuk P. (2021), *O znaczeniu koncepcji gospodarstwa rodzinnego, rolnika aktywnego zawodowo i rolnika indywidualnego w systemie planowania strategicznego WPR*, “Studia Iuridica” vol. 87.
- Jeżyńska B. (2020), *Zrównoważone rolnictwo w rezerwach biosfery*, “Studia Iuridica” vol. 94.
- Kuliczowska A. (2017), *Problems of regulating the legal status of autonomous vehicles*, “Market – Society – Culture” no. 26.
- Lichorowicz A. (2015), *Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, Warsaw.

³¹ S. Ahirwar, R. Swarnkar, S. Bhukya, G. Namwade, *Application of Drone in Agriculture*, “International Journal of Current Microbiology and Applied Sciences” 2019, no. 8(1), pp. 2500–2505; A. Kuliczowska, *Problems of regulating the legal status of autonomous vehicles*, “Market – Society – Culture” 2017, no. 26, pp. 180–185. For example, one can only point to executive drones, i.e. drones that carry out the application of active agents or fertilizers according to the principles of precision agriculture, i.e. only where needed and only as much as necessary. Drones can operate autonomously on the basis of maps opened by observation drones, for example, or directly on the basis of self-observation. There are also reconnaissance drones equipped with specialized cameras, used for: mapping plant vigor, which gives information about the state of the canopy/plantation and locating where there are water or ingredient deficiencies; detecting disease outbreaks or pest expansion, or hunting damage.

- Lichorowicz A. (2000), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok.
- Litwiniuk P. (2015), *Aktywny rolnik – nowy beneficjent wsparcia bezpośredniego w ramach WPR*, “Przegląd Prawa Rolnego” no. 1.
- McBratney A., Whelan B., Anece T. (2005), *Future Directions of Precision Agriculture*, “Precision Agriculture” vol. 6.
- Pawlowski T. (2021), *Przepisy i regulacje obowiązujące autonomiczne pojazdy rolnicze poruszające się po polu*, “Technika Rolnicza Ogrodnicza Leśna” no. 1.
- Piwowar A. (2019), *Low-Carbon Agriculture in Poland: Theoretical and Practical Challenges*, “Polish Journal of Environmental Studies” vol. 28, no. 4.
- Rose D.C., Chilvers J. (2018), *Agriculture 4.0: Broadening responsible innovation in an era of smart farming*, “Front Sustainable Food Systems” vol. 2.
- Rose D.C., Wheeler R., Winter M., Lobley M., Chivers C.A. (2021), *Agriculture 4.0: Making it work for people, production, and the planet*, “Land Use Policy” vol. 100.
- Różycki R., Żmich K. (2018), *Wykorzystanie nowoczesnych technologii w rolnictwie precyzyjnym*, in: U. Motowidlak, D. Wronkowski, A. Reńda (eds.), *Różne oblicza logistyki*, Łódź.
- Schaffner A. (2017), *Digitization: top value for farmers*, “Agrifuture” vol. 4.
- Sykuta M.E. (2016), *Big Data in Agriculture: Property Rights, Privacy and Competition in Ag Data Services*, “International Food and Agribusiness Management Review” no. 19.
- Zapała C. (2018), *Processing of information and personal data in agriculture under Big Data*, “Studia Iuridica” vol. 78.

AGNIESZKA SERLIKOWSKA

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

Stosowanie oznaczeń artykułów rolno-spożywczych na przykładzie sera feta i jego niedozwolonych zamienników

The use of agri-food labelling
on the example of feta cheese and its unauthorised substitutes

L'uso delle etichette dei prodotti agroalimentari
sull'esempio del formaggio feta e dei suoi sostituti non autorizzati

The purpose of this article is to determine, using the example of controls on the naming of dishes with feta cheese and its unauthorised substitutes, whether the activities of the competent official control bodies meet the objectives set out in legislations of Member States and the EU's legislation and, in particular, whether the indications in the content of administrative decisions imposing fines are not otherwise misleading. It is also an attempt to answer the question, whether taking over the competences of the Trade Inspection Office by the Inspection of Commercial Quality of Agricultural and Food Products has brought about changes regarding the nomenclature used by entities running catering outlets of the naming of dishes. In conclusion, the author states inter alia, that the names used by the relevant official food control authorities in their administrative decisions and communications to the media, do not help to create consumer awareness and confidence among businesses. The nomenclature used does not indicate the correct name of the product substituting feta cheese for another product, and sometimes it only gives it fancy name, thereby exposing traders to another administrative fine. This practice has not changed significantly after the competences of the Trade Inspection Office were taken over by the Inspection of Commercial Quality of Agricultural and Food Products.

Keywords: commercial quality, official food control, adulterated agri-food, substitution foodstuff, assortment substitution, feta cheese

L'articolo si propone di determinare, sull'esempio del controllo dei nomi dei piatti a base di formaggio feta e dei suoi sostituti non autorizzati, se le attività degli enti di controllo ufficiali competenti portino a raggiungere gli obiettivi stabiliti nelle disposizioni del diritto nazionale e dell'UE, e in particolare se la terminologia presente nel contenuto delle decisioni amministrative che infliggono multe non porti a creare ulteriori errori, nonché si tenta di rispondere alla domanda se l'acquisizione delle competenze dell'Ispettorato Commerciale da parte dell'Ispettorato della Qualità Commerciale dei Prodotti Agroalimentari abbia apportato cambiamenti nel denominare i piatti da parte di chi gestisce punti di ristorazione. Nella parte conclusiva, l'Autrice afferma, tra l'altro, che la terminologia, utilizzata dagli enti ufficiali competenti per il controllo alimentare nelle decisioni amministrative e nei comunicati stampa, non favorisce la consapevolezza tra i consumatori e tanto meno l'accrescere della fiducia tra gli imprenditori. Essa non indica il nome corretto del prodotto che sostituisce il formaggio feta oppure fornisce soltanto un nome di fantasia, esponendo così gli imprenditori ad altre sanzioni amministrative di tipo pecuniario. Tale pratica non è cambiata in modo significativo da quando l'Ispettorato Commerciale ha acquisito le competenze dell'Ispettorato della Qualità Commerciale dei Prodotti Agroalimentari.

Parole chiave: qualità commerciale, controllo alimentare ufficiale, prodotto agroalimentare adulterato, falsificazione di ingredienti, formaggio

Wprowadzenie

Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) jest jednym z krajowych organów urzędowej kontroli żywności. Do jej zadań należy nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych definiowanych poprzez enumeratywne wyliczenie: produktów rolnych, runa leśnego, dziczyzny, organizmów morskich i słodkowodnych w postaci surowców, półproduktów oraz wyrobów gotowych otrzymywanych z tych surowców i półproduktów¹. W konsekwencji w ramach swoich obowiązków IJHARS kontroluje również wyroby garmażeryjne oraz dania oferowane przez placówki gastronomiczne. W 2022 r. procentowy udział nieprawidłowości w tego typu punktach w zakresie oznaczeń poszczególnych dań wynosił 45,9%, a parametrów fizykochemicznych 9,1%².

¹ W tym środków spożywczych i pasz przeznaczonych dla zwierząt domowych. Por. art. 16–17 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3 pkt 1 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1980 (dalej: ustawa o JHARS).

² Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, *Sprawozdanie roczne 2022*, Warszawa 2023, s. 30. Warto zauważyć, że o ile ocena oznakowania dań w ramach kontroli przeprowadzana jest *ad hoc* w jej toku przez upoważnionych pracowników Inspekcji, o tyle parametry fizykochemiczne co do zasady poddawane są ocenie laboratoryjnej, która wymaga dodatkowych kosztów i czasu, w wyniku czego przeprowadzana jest na próbie (por.

W I kwartale 2023 r. IJHARS przeprowadziła planową kontrolę jakości handlowej dań oferowanych w formie kebabu. W jej wyniku stwierdziła nieprawidłowości w przypadku 74,85% (tj. 104 na 139) skontrolowanych potraw i zidentyfikowała przypadki podmiany asortymentowej, czyli sytuacji, w której do produkcji dania został użyty inny składnik niż zadeklarowany konsumentowi w menu. Zgodnie z art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o JHARS stwierdzenie tego typu modyfikacji przez właściwy organ zwykle skutkuje nałożeniem na restauratora administracyjnej kary pieniężnej za wprowadzenie do obrotu wyrobu zafałszowanego w rozumieniu art. 3 pkt 10 ustawy o JHARS. Pomimo nazwy omawianej kontroli planowej za jeden z dwóch przykładów opisywanej podmiany IJHARS wskazała zastępowanie sera feta – serem sałatkowym³.

Podmiana sera feta jest jedną z częstszych nieprawidłowości przywoływanych w informacjach z kontroli gastronomii – przeprowadzanej początkowo przez Inspekcję Handlową, a od 1 lipca 2020 r. – przez IJHARS, która przejęła kompetencje tej pierwszej w zakresie kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym⁴. Przy czym w części podsumowań tego typu kontroli pojawiała się informacja o stosowaniu „sera Fawita [Favita] zamiast fety”⁵. Nazwa fantazyjna „Favita” pojawiała się również w decyzjach administracyjnych właściwych organów nakładających kary pieniężne za wprowadzenie do obrotu wyrobu zafałszowanego. Przywoływane określenie jest jednak nazwą stosowaną przez producenta – członem fantazyjnym, który, zamieszczony bez dodatkowych informacji, nie spełnia wymogów prawnych w zakresie nazewnictwa produktów. W efekcie w przypadku, gdy restaurator po wizycie pracowników odpowiedniej inspekcji lub w związku z informacjami dostępnymi na ich stronach internetowych czy w mediach postanowiłby zastąpić w menu „fetę” rzeczywistą „Favitą” czy fantazyjną nazwą innego sera, uniknąłby co prawda potencjalnej kary za zafałszowanie, ale nałożono by na niego inną sankcję – za wprowadzenie do

art. 25 w zw. z art. 32 ustawy o JHARS). Co więcej, dane odnoszą się do procentowego udziału nieprawidłowości, z którego nie sposób uzyskać liczbę skontrolowanych placówek/partii.

³ Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, *Jakość handlowa dań oferowanych w formie kebabu*, 21.07.2023, <https://www.gov.pl/web/ijhars/jakosc-handlowa-dan-oferowanych-w-formie-kebabu> [dostęp: 26.03.2024].

⁴ A. Serlikowska, *Rola Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako organu urzędowej kontroli żywności*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 9, s. 86–88.

⁵ Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Opolu, *Jakie masz prawa w restauracji? Kontrola UOKiK*, 12.04.2022, <https://opole.wiuh.gov.pl/jakie-masz-prawa-w-restauracji-kontrola-uokik/> [dostęp: 2.05.2024].

obrotu artykułu rolno-spożywczego nieodpowiadającego jakości handlowej określonej w przepisach dotyczących nazwy środka spożywczego i wykazu składników.

Problematyka stosowania oznaczeń artykułów rolno-spożywczych jest przedmiotem badań doktryny od wielu lat. Agnieszka Szymecka-Wesołowska zajmowała się tymi zagadnieniami z perspektywy znakowania, prezentacji i reklamy żywności⁶, Adrianna Suska badała oznakowanie w kontekście administracyjnoprawnej ochrony konsumenta⁷, a Paweł Wojciechowski w modelu odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym analizował jego cele m.in. z punktu widzenia wymiaru sankcji za niedostosowanie się do wymogów w zakresie oznakowania produktów spożywczych⁸. Uwagę poświęcano również organom urzędowej kontroli żywności⁹ czy samej definicji artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego¹⁰. W literaturze brakuje jednak kompleksowego opracowania na temat oznakowania tego typu produktów, zwłaszcza ich nazewnictwa.

Należy zauważyć, że pojęcie artykułu rolno-spożywczego i związane z nim definicje, np. jakości handlowej, nie wywodzą się wprost z prawa europejskiego, a jedynie zostały z niego wyprowadzone na etapie tworzenia regulacji krajowej na przełomie XX i XXI wieku¹¹. W aktualnym stanie prawnym wymogi ustawy o JHARS łączą się zatem z obowiązkami wynikającymi z rozporządzenia 1169/2011¹², określone w tej ustawie kary powiązane są

⁶ A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa 2018, s. 232–301.

⁷ A. Suska, *Znakowanie żywności jako forma administracyjnoprawnej ochrony konsumenta*, „Studia Iuridica” 2022, nr 95, s. 452–468.

⁸ P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2015, passim.

⁹ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 163–239; M. Szreniawska, *Urzędowe kontrole żywności*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2018, nr 43, s. 381–390.

¹⁰ S. Witkowski, *Definicja artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego, zawarta w art. 3 pkt 10 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych – wykładnia i ocena jej przydatności*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2015, nr 1, s. 47–66.

¹¹ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji, druk sejmowy nr 2060, Warszawa, 5 lipca 2000 r., Uzasadnienie do projektu ustawy o JHARS, s. 21–22, [https://orka.sejm.gov.pl/Rejestr-d.nsf/0/FCC3038094F0DDDDCC125691C002EC066/\\$file/2060.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Rejestr-d.nsf/0/FCC3038094F0DDDDCC125691C002EC066/$file/2060.pdf) [dostęp: 20.06.2024].

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006

z zasadami ogólnymi rozporządzenia 178/2002¹³, a wymierzająca te kary i zarazem przeprowadzająca kontrole i inne czynności urzędowe Inspekcja (IJHARS) powinna działać zarazem według procedur określonych w rozporządzeniu 2017/625¹⁴. Dodatkowo jej organy związane są przepisami krajowymi – począwszy od Konstytucji RP przez Prawo przedsiębiorców¹⁵, k.p.a. i źródło umocowania, czyli ustawę o JHARS, a od 1 lipca 2020 r. przejęła ona obowiązki Inspekcji Handlowej w zakresie nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym i to na niej od tego dnia spoczywa m.in. kontrola podmiiany asortymentowej w gastronomii.

Celem rozważań jest ustalenie, na przykładzie kontroli nazewnictwa potraw z serem feta i jego niedozwolonymi zamiennikami, czy działania właściwych organów urzędowej kontroli żywności (ukż) realizują cele określone przepisami prawa krajowego oraz unijnego, w szczególności czy oznaczenia w treściach decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne nie wprowadzają w inny błąd, oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy przejęcie kompetencji Inspekcji Handlowej przez IJHARS przyniosło zmiany w zakresie nazewnictwa potraw stosowanego przez podmioty prowadzące punkty gastronomiczne.

oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz.Urz. UE L 196 z 8.06.2018, s. 1–14 ze zm. (dalej: rozporządzenie 1169/2011).

¹³ 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 31, s. 1 ze zm. (dalej: rozporządzenie 178/2002).

¹⁴ 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).

¹⁵ Ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 646 ze zm. (dalej: Prawo przedsiębiorców).

1. Wymogi w zakresie nazewnictwa potraw z serem feta

Ustawodawstwo żywnościowe odróżnia artykuły rolno-spożywcze od środków spożywczych. Definicję pierwszych zawiera ustawa o JHARS, pojęcie drugich wyjaśnia ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹⁶ utożsamiając je z żywnością i odsyłając w tym zakresie do art. 2 rozporządzenia 178/2002¹⁷. Przyjęte nazewnictwo symbolizuje rozdział przepisów dotyczących ochrony interesów ekonomicznych od zdrowotnych konsumentów¹⁸. Pojęcie artykułu rolno-spożywczego z założenia wykracza zatem ponad żywność, ale przepisy dotyczące bezpieczeństwa mają do niego zastosowanie, o ile jest zarazem środkiem spożywczym. Szczególnie widoczne było to w brzmieniu ustawy o JHARS do grudnia 2014 r. Artykuł 7 ust. 2 tego aktu wskazywał wówczas, że w przypadku artykułu rolno-spożywczego będącego środkiem spożywczym jego nazwa powinna odpowiadać wymaganiom określonym w art. 47 u.b.ż.ż.¹⁹ W obecnym stanie prawnym zagadnienie nazewnictwa środków spożywczych regulowane jest przez rozporządzenie 1169/2011. Prawodawca unijny połączył w nim ekonomiczne i zdrowotne wymogi przekazywania informacji na temat żywności konsumentom, eliminując nieco sztuczny podział na jakość „handlową” i „zdrowotną”, który utrzymuje się w polskim ustawodawstwie²⁰.

¹⁶ Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1448 (dalej: u.b.ż.ż.).

¹⁷ To jest jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać; obejmuje napoje, gumę do żucia i wszelkie substancje, łącznie z wodą, świadomie dodane do żywności podczas jej wytwarzania, przygotowania lub obróbki (art. 2 rozporządzenia nr 178/2002).

¹⁸ Por. S. Witkowski, *Definicja artykułu rolno-spożywczego zafalszowanego...*, s. 48–50.

¹⁹ Ustawa z 7 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz.U. z 2014 r. poz. 1722.

²⁰ Por. motyw 2 i 3 rozporządzenia 1169/2011 – swobodny przepływ bezpiecznej i dobrej dla zdrowia żywności to zasadniczy aspekt rynku wewnętrznego, w istotny sposób przyczyniający się do zdrowia i pomyślności obywateli oraz mający znaczny wpływ na ich interesy społeczne i ekonomiczne; aby uzyskać wysoki poziom ochrony zdrowia konsumentów i zagwarantować im prawo do informacji, należy zapewnić odpowiednie informowanie konsumentów na temat spożywanej przez nich żywności. Na wybory dokonywane przez konsumentów mogą wpływać m.in. względy zdrowotne, ekonomiczne, środowiskowe, społeczne i etyczne. Podobnie na gruncie rozporządzenia 2017/625 (art. 1 ust. 2 lit. a) w sprawie urzędowych kontroli zagadnienia: żywności i bezpieczeństwa żywności, jej integralności i jakości zdrowotnej oraz ochrony interesów konsumentów i zapewnienia prawa do informacji połączono w jeden obszar weryfikacji zgodności.

Oferowane w placówce gastronomicznej danie jako środek spożywczy, a zarazem artykuł rolno-spożywczy, powinno spełniać wymogi dotyczące przekazywania konsumentom informacji na temat żywności²¹, w tym mieć określoną nazwę oraz wykaz składników (art. 9 ust. 1 lit. a i b rozporządzenia 1169/2011). Przy czym w przypadku nazwy pierwszeństwo ma określona w przepisach, a gdy taka nie istnieje – zastosowanie ma zwyczajowa, a jeśli i taka nie występuje lub nie ma powszechnego zastosowania – określa się ją w sposób opisowy, czyli wystarczająco jasny, by umożliwić poznanie charakteru takiego produktu i odróżnienie od innych, z którymi mógłby być pomyłony²².

Wykaz składników powinien natomiast objąć wszystkie składowe potrawy, w malejącej kolejności ich masy w momencie użycia składników przy wytwarzaniu tego środka spożywczego, z zachowaniem ich zasad nazewnictwa określonych jak w przypadku całego wyrobu²³. Przy czym względem składnika w postaci sera prawodawca wskazuje, że w przypadku gdy konkretny produkt stanowi składnik innego środka spożywczego, dopuszczalne jest stosowanie jedynie prostego określenia „ser”, pod warunkiem że nazwa i prezentacja takiego środka spożywczego nie odnosi się do określonego rodzaju sera²⁴.

W przypadku sera feta zagadnienie staje się jeszcze bardziej skomplikowane z uwagi na okoliczność, że jego nazwa jest chronioną nazwą pochodzenia (ChNP) na podstawie rozporządzenia 1151/2012²⁵. W konsekwencji jedynie ser pochodzący z konkretnego obszaru geograficznego w Grecji, odpowiadający specyfikacji regulowanej prawodawstwem unijnym²⁶, może być określany tym mianem. Prawna ochrona w tym zakresie obejmuje m.in. zabezpieczenie nazwy „feta” przed „wszelkim” bezpośrednim lub pośrednim wykorzystaniem, ale również niewłaściwym stosowaniem, imitacją lub przywołaniem, nawet jeżeli podano jej prawdziwe pochodzenie lub towarzyszą jej

²¹ Por. art. 1 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 2 lit. d i n oraz art. 6, jak również motyw 22 rozporządzenia 1169/2011.

²² Art. 9 ust. 1 lit. a w zw. z 17 i art. 2 ust. 2 lit. n-p oraz załącznik VI rozporządzenia 1169/2011.

²³ Por. art. 18–20 i załączniki VII–VIII rozporządzenia 1169/2011.

²⁴ Załącznik VII cz. B pkt 6 rozporządzenia 1169/2011.

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Dz.Urz. UE L 343/1, s. 1 ze zm. (dalej: rozporządzenie 1151/2012).

²⁶ Wyrok TSUE z 14 lipca 2022 r. w sprawie C-159/20 Komisja Europejska przeciw Królestwu Danii, ECLI:EU:C:2022:561.

określenia takie jak „styl”, „typ”, „metoda”, „zgodnie z recepturą stosowaną”, „imitacja” itp., w tym jeśli produkt ten jest wykorzystywany jako składnik²⁷.

2. Konsekwencje stosowania niewłaściwego nazewnictwa potraw

Ustawa o JHARS wprowadza ogólny wymóg wypełniania przez wprowadzane do obrotu artykuły rolno-spożywcze deklarowanych informacji o produktach²⁸. W przypadku środków spożywczych *lex specialis* jest rozporządzenie 1169/2011, które w art. 7 wskazuje generalne zasady rzetelnego informowania konsumentów. Informacje na temat żywności muszą być jasne i łatwe do zrozumienia oraz nie mogą wprowadzać w błąd, np. co do właściwości środka spożywczego, w szczególności co do jego charakteru, tożsamości, właściwości, składu, kraju lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji²⁹. O ile jednak akt ten wskazuje na odpowiedzialność podmiotu działającego na rynku spożywczym³⁰, o tyle ustawa o JHARS w art. 40a ust. 1 i 3 precyzuje konsekwencje wprowadzenia do obrotu artykułów rolno-spożywczych o odmiennej od deklarowanej informacji godzącej w interes ekonomiczny konsumentów.

Naruszenie przepisów dotyczących informowania o potrawie w kontekście finansowej szkody jej nabywcy (niepowiązanego działalnością gospodarczą z restauratorem/gastronomikiem) stanowi w krajowych regulacjach delikt administracyjny zagrożony sankcją w postaci administracyjnej kary pieniężnej. Przy czym zagadnienie to jest na tyle szerokie, że w praktyce możliwe są trzy podstawowe kwalifikacje tego typu naruszenia.

Pierwsza związana jest ze stwierdzeniem przez właściwy organ, tj. Głównego Inspektora lub właściwego terytorialnie wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, wprowadzenia do obrotu produktu o niewłaściwej informacji, która narusza interes konsumenta³¹, ale nie w sposób istotny. Taki czyn podlega karze pieniężnej w wysokości do

²⁷ Por. art. 13 ust. 1 lit. b rozporządzenia 1151/2012.

²⁸ Art. 4 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 9 ustawy o JHARS.

²⁹ O wprowadzeniu w błąd w prawie konsumenckim i żywnościowym: P. Wojciechowski, *Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1, s. 105–113.

³⁰ Por. art. 8 rozporządzenia 1169/2011.

³¹ W rozumieniu konsumenta finalnego, zdefiniowanego w art. 3 pkt 11 ustawy o JHARS. Szerzej: M. Łata, *Adresat reklamy żywności: wybrane problemy prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1, s. 94–99.

pięciokrotnej wartości korzyści majątkowej uzyskanej lub która mogłaby zostać uzyskana przez wprowadzenie do obrotu kwestionowanego wyrobu, nie niższej jednak niż 500 zł³². W przypadku potraw powszechną praktyką, stosowaną wcześniej również przez Inspekcję Handlową, jest obliczanie wartości korzyści majątkowej jako ceny jednego zakwestionowanego dania, co zazwyczaj oznacza, że jej przemnożenie przez pięć przynosi kwotę niższą niż minimalna kara. Oznacza to, że jedyną karą pieniężną, którą w takiej sytuacji można nałożyć, jest 500 zł³³.

W przypadku użycia w potrawie, pomimo odpowiedniej deklaracji, sera innego niż feta, właściwe organy stosują jednak bardziej dotkliwą dla restauratora drugą kwalifikację³⁴. Mianowicie uznają takie danie za artykuł rolno-spożywczy zafałszowany, tj. produkt w istotny sposób naruszający interesy konsumentów, którego wprowadzenie do obrotu zagrożone jest karą pieniężną w wysokości nie wyższej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, nie niższej jednak niż 1000 zł³⁵.

Jeżeli natomiast nie jest to pierwsze takie naruszenie, to ponowne wprowadzenie do obrotu produktu tego samego rodzaju – zarówno w typie podstawowym, jak i kwalifikowanym (zafałszowanie) podlega trzeciej kwalifikacji, co wiąże się z karą pieniężną podwyższoną o wysokość kar nałożonych w okresie 24 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli³⁶. Dla prowadzonych rozważań istotna jest również potencjalna sankcja za nieusunięcie nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli w terminie określonym w zaleceniach pokontrolnych (kara pieniężna w wysokości do trzykrotnego przeciętnego wynagrodzenia za rok poprzedzający rok jej nałożenia)³⁷, która

³² Art. 40a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 3 pkt 10 ustawy o JHARS.

³³ Wyrok NSA z 26 września 2018 r., sygn. akt II GSK 719/18.

³⁴ Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, *Rejestr zafałszowanych artykułów rolno-spożywczych*, <https://www.gov.pl/web/iJHARS/zafalszowane-artykuly-rolno-spozywcze> [dostęp: 2.05.2024]; decyzja Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z 17 marca 2016 r., nr 26/KJ-Ds./2016, http://www.wiioh.lodz.pl/userfiles/file/decyzje%20zg%202016/26_16.pdf [dostęp: 6.05.2024]; decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 30 listopada 2017 r., DIH-1/83/2017, [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/e11c83963a34579cc-1258266002c3a31/\\$FILE/Decyzja%20DIH-1-83-2017%20-%20gastronomia%20\(dla%20BP\).pdf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/e11c83963a34579cc-1258266002c3a31/$FILE/Decyzja%20DIH-1-83-2017%20-%20gastronomia%20(dla%20BP).pdf) [dostęp: 6.05.2024].

³⁵ Art. 40a ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 3 pkt 10 ustawy o JHARS.

³⁶ Art. 40a ust. 3 ustawy o JHARS.

³⁷ Art. 30b w zw. z art. 40a ust. 2 ustawy o JHARS.

w przeciwieństwie do podwyższenia kary za ponowne wprowadzenie do obrotu jest oddzielną dolegliwością określoną przepisami prawa.

W przypadku sera feta ewentualna niezgodna z rzeczywistością deklaracja składnika potrawy wyczerpuje jednocześnie znamiona naruszeń, o których mowa w art. 56 ustawy o rejestracji i ochronie nazw pochodzenia³⁸, jednak kwestię tę uregulował ustawodawca w art. 40b ustawy o JHARS i w takim przypadku nałożenie kary pieniężnej z drugiego aktu konsumuje popełnienie deliktu zagrożonego sankcją na podstawie obu regulacji.

3. Potrawy z nie-fetą a decyzje właściwych organów ukź

Administracyjne kary pieniężne za wprowadzenie do obrotu artykułów rolno-spożywczych zafałszowanych funkcjonują w krajowych regulacjach od 18 grudnia 2008 r., kiedy to właściwym do ich wymierzenia był zarówno wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, jak i wojewódzki inspektor inspekcji handlowej. Odpowiednie organy tej drugiej inspekcji aż do 1 lipca 2020 r. zajmowały się nadzorem nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym i to na nich do tego dnia spoczywała m.in. kontrola podmiany asortymentowej w gastronomii.

30 listopada 2015 r. prawodawca wprowadził do ustawy o JHARS obowiązek podawania do publicznej wiadomości informacji zawartych w decyzjach o zafałszowaniu, który funkcjonuje w tych przepisach do dziś. Obowiązek ten poszczególni wojewódzcy inspektorzy inspekcji handlowej realizowali poprzez publikację aktów administracyjnych wydanych na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o JHARS na swoich stronach internetowych³⁹. Biorąc jednak pod uwagę obowiązek wynikający z ustawy o dostępie do informacji publicznej związany z udostępnianiem efektów kontroli w Biuletynie Informacji Publicznej⁴⁰, decyzje w sprawie zafałszowań udostępniano równoległe z innymi aktami tych organów. W konsekwencji

³⁸ 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.

³⁹ Zob. stronę internetową Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Krakowie: <http://www.krakow.wiih.gov.pl/Content/Page/decyzje> [dostęp: 2.05.2024] czy Biuletyn Informacji Publicznej Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Szczecinie: <https://bip.wiih.pomorz Zachodnie.pl/strony/816.dhtml> [dostęp: 2.05.2024].

⁴⁰ Art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902. Od 1 lipca 2020 r. również art. 11a ustawy z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 312.

bez szczegółowej analizy każdego z opublikowanych plików ani konsument, ani potencjalny restaurator pragnący poszerzyć wiedzę w tej materii nie był w stanie zdobyć precyzyjnych informacji na ten temat.

Dokładna analiza poszczególnych decyzji również nie byłaby jednoznaczna z uzyskaniem rzetelnych informacji na temat określenia w menu czy w wykazie składników produktów niebędących fetą, a jedynie krowim serem (najczęściej miękkim solankowym tłustym lub półtłustym⁴¹). Wyraźnie widoczne jest to w decyzjach prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, będącego organem Inspekcji Handlowej i do 1 lipca 2020 r. stanowiącego organ II stopnia w rozumieniu k.p.a. w zakresie odwołań od decyzji dotyczących m.in. wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych za wprowadzenie do obrotu artykułów rolno-spożywczych zafałszowanych. W okresie od 1 stycznia 2008 r. do połowy 2020 r. prezes UOKiK rozpatrywał i utrzymał w mocy lub orzekał samodzielnie w przypadku 126 decyzji administracyjnych poszczególnych wojewódzkich inspektorów inspekcji handlowej wydanych na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o JHARS⁴², z czego 21 (16,7%) na łączną kwotę 62 854,37 zł dotyczyło potraw zafałszowanych, tj. takich, w których oznakowaniu podano niezgodną z prawdą informację o tym, iż w ich składzie znajduje się ser feta. W 11 z nich (52%) posłużono się takimi sformułowaniami, jak „zamiast sera Feta użyto sera Favita”, „w opinii Prezesa UOKiK ustalenia kontroli dotyczące zastąpienia zadeklarowanej w oznakowaniu dla konsumentów wołowiny częściowo z mięsem z indyka oraz sera Feta serem Favita” czy „należy podkreślić również, że pozostały materiał dowodowy zebrany w sprawie jednoznacznie wskazywał na użycie do wyprodukowania zakwestionowanej sałatki sera Favita”⁴³.

Trzeba zauważyć, że jeżeli przedsiębiorca uprzednio ukarany za takie zafałszowanie potrawy posłużyłby się sformułowaniem stosowanym przez organ w decyzji (i w żadnej części aktu administracyjnego nieoznaczonym

⁴¹ Tak zgodnie z rozporządzeniem 1169/2011 oznakowany powinien być ten produkt, jeżeli chodzi o nazwę opisową, ewentualnie do rozważenia pozostaje, czy obecnie dla konsumenta identyfikowalne okazałoby się sformułowanie „sałatkowy”, wtedy byłaby to nazwa zwyczajowa. Wydaje się to jednak wątpliwe, szczególnie biorąc pod uwagę, że ser ten występuje co najmniej w dwóch wariantach: „tłusty” i „półtłusty”.

⁴² Analiza własna na podstawie decyzji opublikowanych na stronie internetowej UOKiK: https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf, zakładka „pozostałe” [dostęp: 6.05.2024].

⁴³ Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 21 grudnia 2012 r., DIH-1/88/2012; decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 18 lipca 2019 r., DIH-1/47/2019; decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 16 maja 2017 r., DIH-1/33/2017.

jako skrót redakcyjny) i w menu wskazał w takiej sytuacji „ser Favita”, w czasie powtórnej kontroli mierzyłby się z zarzutem niewłaściwej nazwy zastosowanej w wykazie składników, co również jest deliktem administracyjnym zagrożonym co do zasady niższą karą administracyjną za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego jakości handlowej o niewłaściwej jakości handlowej na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁴⁴. Co interesujące, skrótowe określenie składnika podmienianego w przypadku deklarowania potrawy z fetą pojawia się w decyzjach prezesa UOKiK jedynie w przypadku „Favity”. W zakresie innych serów krowich czy produktów seropodobnych organ stosuje już bardziej rozbudowaną, choć miejscami wciąż wątpliwą, nazwę w każdym fragmencie decyzji⁴⁵. Podmiana asortymentowa skrótowo określana „ser „Faw(v)ita” w miejsce sera „feta” pojawiała się również w informacjach medialnych⁴⁶ czy specjalnych okazjonalnych poradnikach konsumenckich publikowanych na stronie internetowej UOKiK i poszczególnych wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej⁴⁷.

Biorąc pod uwagę przejście kompetencji w zakresie kontroli gastronomii do Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, można zaobserwować bardziej ostrożne podejście do określania niezgodnych z prawem zamienników fety w publikowanych informacjach. Pierwsza informacja z zakresu dań z punktów gastronomicznych wspomina o „zastępowaniu sera Feta serem sałatkowym”, co wciąż budzi wątpliwości, czy można uważać określenie „ser sałatkowy” za wystarczające, ale z pewnością nie jest nazwą fantazyjną producenta.

⁴⁴ Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1980.

⁴⁵ Ser sałatkowo-kanapkowy „Tolonis”, a właściwie tłusty ser twarogowy z mleka krowiego (por. decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 15 września 2017 r., DIH-1/65/2017), produkt seropodobny „Danish White Sałatkowy Dairyland” (decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 29 marca 2017 r., DIH-1/24/2017), ser sałatkowo-kanapkowy „aro” 45% tłuszczu w s.m. [suchej masie] z mleka krowiego (decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 12 czerwca 2015 r., DIH-1/39/2015).

⁴⁶ UOKiK wybrał się do restauracji. W ponad połowie z nich stwierdził nieprawidłowości, Wiadomości Handlowe, 11.07.2021, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/horeca-i-qsr/uokik-wybral-sie-do-restauracji-w-ponad-polowie-z-nich-stwierdzil-nieprawidlowosci-2398111> [dostęp: 2.05.2024]; *Gastronomia na celowniku UOKiK. W daniach ser Fawita zamiast fety*, Money.pl, 9.07.2021, <https://www.money.pl/gospodarka/gastronomia-na-celowniku-uokik-posypaly-sie-mandaty-i-wnioski-do-sadow-6659341616323104a.html> [dostęp: 2.05.2024].

⁴⁷ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Jakie masz prawa w restauracji? Kontrola UOKiK*, 12.04.2022, <https://uokik.gov.pl/download/26302> [dostęp: 2.05.2024].

W prowadzonym przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych rejestrze decyzji dotyczących zafałszowań artykułów rolno-spożywczych, obejmującym decyzje wydane na podstawie art. 29 i art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o JHARS, upublicznione po 31 grudnia 2012 r., znajduje się 13 decyzji dotyczących zafałszowania w związku z deklarowaniem nazwy „feta”⁴⁸. Sześć z nich dotyczy punktów gastronomicznych, sześć – miejsc sprzedaży wyrobów garmażeryjnych, jedna – punktu zaopatrzenia gastronomii. Chronologicznie w pierwszych trzech decyzjach dotyczących restauracji wskazywano na zastąpienie sera feta innym konkretnie oznaczonym produktem – wraz z podaniem pełnej nazwy, w tym nazwy fantazyjnej związanej z danym producentem⁴⁹, tj. „Apetina Classic cubes”⁵⁰, „Favita”⁵¹, „Fettiva”⁵². W pozostałych przypadkach wskazywano już jednak na użycie innego niż deklarowany w menu/wykazie składników produktu, nie podając jednak wprost, za pośrednictwem jakiego środka spożywczego dokonano podmiany asortymentowej.

Wnioski

Przypadek podmiany asortymentowej w zakresie sera feta jest o tyle specyficzny, że każda zmiana w tym zakresie w stosunku do deklarowanej w menu będzie w urzędowej kontroli żywności traktowana jako zafałszowanie. Produkt podlegający chronionej nazwie pochodzenia nie może być zastąpiony żadnym innym, nawet w przypadku wywozu do państw trzecich, czego jasno dowodzi wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-159/20 (Komisja vs. Dania).

Do celów organów kontroli należy jednak nie tylko karanie obywatela, ale także wskazanie mu drogi, by w przyszłości konkretnych błędów nie popełniał. Wyraża to konstytucyjna zasada ochrony zaufania obywateli do państwa wywodzona z art. 2 Konstytucji RP, dyrektywy określone w dziale I, rozdziale 2 k.p.a. czy regulacja art. 12 Prawa przedsiębiorców. Zgodnie z mo-

⁴⁸ Rejestr wyszukiwania według nazwy produktu „feta”, stan na 24.04.2024 r.

⁴⁹ Nazwa fantazyjna to informacja wymyślona przez producenta, która może stanowić dodatkowe informacje na opakowaniu, ale jej podanie nie spełnia wymogu wskazywania nazwy w sposób zgodny z rozporządzeniem 1169/2011. Por. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Rolniczy handel detaliczny – informacje dotyczące oznakowania*, Warszawa 2022, s. 8.

⁵⁰ Decyzja KO.8230.241.2023 z 30 października 2023 r.

⁵¹ Decyzja KOZ.8230.110.2023 z 13 listopada 2023 r.

⁵² SKJ.8361.3.2023 z 11 sierpnia 2023 r.

tywym 27 rozporządzenia 2017/625⁵³ właściwe organy powinny zapewnić odpowiednią jakość, spójność i skuteczność kontroli urzędowych. Trudno mówić o skuteczności kontroli gastronomii, jeżeli przedsiębiorca, korzystając z tekstu decyzji administracyjnej wymierzającej mu sankcję za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego, popełni inny błąd, wskazując w wykazie składników fantazyjną nazwę składnika, która nie wypełnia innych norm w zakresie obowiązków informacyjnych względem konsumentów. Co więcej, jeżeli po takiej zmianie nazewnictwa w menu jednego dnia zabraknie mu sławnej „Favity” i zastąpi ją innym produktem, tym razem również serem krowim, solankowym i np. półtustym, to też narazi się na odpowiedzialność za zafałszowanie, ponieważ deklarował wyrób konkretnego producenta.

Trzeba zauważyć, że opisany problem nie jest teoretyczny. Błędne oznakowanie w zakresie omawianych serów jest dość powszechne w punktach gastronomicznych na terytorium Polski. W przypadku największego miasta w województwie kujawsko-pomorskim, według stanu na 8 sierpnia 2023 r., na 108 punktów gastronomicznych 16 oferowało dania z serem feta (w tym jeden zarówno z serem feta, jak i „typu feta”), siedem – Favita (w tym jeden „typu Favita”), dwa – „typu feta” i „sałatkowy à la feta”, a dziewięć różnego rodzaju wariacje z serami „sałatkowymi”, „kanapkowymi”, „śródziemnomorskimi” czy „sałatkowo-kanapkowymi”. Wyłączając zatem oznakowania w oczywisty sposób niezgodne z prawem (typu i à la „feta”), 16 określeń może dotyczyć w istocie produktu o dokładnie tych samych właściwościach. Trudno w tej sytuacji mówić o rzetelnym informowaniu konsumentów czy o jakimkolwiek potencjalnym ugruntowaniu się nazwy zwyczajowej sera sałatkowego.

Przeniesienie kompetencji Inspekcji Handlowej dotyczącej nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym do Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w zakresie zafałszowań potraw z fetą w sferze informacji o prowadzonych postępowaniach nie przyniosło zmian dotyczących bardziej precyzyjnego nazewnictwa. Jediną zaobserwowaną modyfikacją jest publikowanie wiadomości o zafałszowaniach w gastronomii w rejestrze IJHARS zamiast w postaci plików poszczególnych decyzji i unikanie przy tym wskazywania, jak powinna brzmieć właściwa nazwa zakwestionowanego składnika. Trudno upatrywać

⁵³ Pierwsze 108 punktów gastronomicznych na 156 wyświetlających się w serwisie Pyszne.pl 8 sierpnia 2023 r. o godz. 12.10 przy wskazaniu adresu: Dworzec PKP Bydgoszcz Główna.

w tym pozytywnej zmiany na korzyść informowania konsumentów czy pogłębiania zaufania u przedsiębiorców.

BIBLIOGRAFIA

- Łata M. (2020), *Adresat reklamy żywności: wybrane problemy prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Serlikowska A. (2013), *Rola Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako organu urzędowej kontroli żywności*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 9.
- Suska A. (2022), *Znakowanie żywności jako forma administracyjnoprawnej ochrony konsumenta*, „Studia Iuridica” nr 95.
- Szreniawska M. (2018), *Urzędowe kontrole żywności*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” nr 43.
- Szymecka-Wesołowska A. (red.) (2018), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa.
- Witkowski S. (2015), *Definicja artykułu rolno-spożywczego zafalszowanego, zawarta w art. 3 pkt 10 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych – wykładnia i ocena jej przydatności*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 1.
- Wojciechowski P. (2008), *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2015), *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2018), *Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland
e-mail: lukasz.sokolowski@amu.edu.pl
ORCID: 0000-0001-7391-7205

Nutri-Score labelling system – selected legal aspects

Sistema di etichettatura Nutri-Score – aspetti giuridici scelti

The subject under consideration is the voluntary Nutri-Score labelling system called FOP (front-of-pack) which is an increasingly common method of labelling the nutritional value on the front of the packaging of food products. While it has found recognition in many EU Member States, its use continues to provoke much controversy and doubt. The Nutri-Score system is used quite extensively not only in Poland, but also throughout the EU. Many Member States have regulated its use by law. The aim of this paper is to evaluate the Nutri-Score system and to determine whether it meets the requirements of food law in terms of labelling foodstuffs and, in particular, whether it is likely to mislead consumers. In the author's opinion, constant modification and updating of the system that has been going on has already allowed for at least some elimination of the earlier reservations. It is also recommended to adapt the Nutri-Score system to the requirements of food law, to develop a modified FOP labelling systems, or consider a development of a completely new solution. However, simplifying the nutritional assessment of food products to a single symbol so that it is clear, not misleading, and respects the generally applicable requirements of food law is extremely difficult to do.

Keywords: Nutri-Score, front-of-pack, food labelling, nutritional information, farm-to-fork strategy

L'oggetto delle considerazioni è il sistema di etichettatura non obbligatoria Nutri-Score, il quale è un modo sempre più comune di indicare un valore nutrizionale sulla parte anteriore delle confezioni alimentari, cioè sul c.d. FOP (front-of-pack). Il sistema Nutri-Score è adottato su larga scala non solo in Polonia, ma in tutta l'UE. Inoltre, molti Stati membri ne hanno regolamentato l'uso. L'articolo si propone di valutare questo sistema e di rispondere alla domanda se esso soddisfi i requisiti del diritto alimentare in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, e in particolare se esso possa indurre in errore il consumatore. Secondo l'Autore, il sistema in esame solleva molti dubbi, ma visto che è soggetto a continue modifiche e aggiornamenti alcune riserve vengono meno. Tuttavia, vale la pena considerare se: adattare questo sistema ai requisiti del diritto alimentare, scegliere un altro dei sistemi di etichettatura

FOP già sviluppati a cui adattarlo oppure sviluppare una soluzione completamente nuova nell'ambito della Commissione. È comunque estremamente difficile ridurre la valutazione nutrizionale dei prodotti alimentari ad un unico simbolo senza che esso sollevi dubbi, non sia fuorviante e rispetti i requisiti del diritto alimentare universalmente applicabili.

Parole chiave: Nutri-Score, front-of-pack, etichettatura degli alimenti, informazioni nutrizionali, strategia “dai campi alla tavola”

Introduction

The Nutri-Score labelling system, which is a voluntary method of indicating the nutritional value of food products on the front of their packaging, referred to as FOP (front-of-pack), is becoming increasingly popular in Europe and its widespread support may be due to the desire to help customers to make a good choice and buy food of a certain composition or quality. The use of the Nutri-Score system may also be helpful to traders for whom it may serve as a way of providing additional, legitimate advertising and will differentiate their products in the market. The need for such information on the label is also recognised by the European Commission in its “Farm to Fork” Strategy, which points out that current food consumption patterns are unsustainable from the point of view of health and the environment, to the effect that recommendations for the average intake of energy, red meat, sugars, salt and fats continue to be exceeded in the EU, while whole grains, fruits, vegetables, legumes or nuts are insufficiently consumed.¹

It is emphasised that good nutrition reduces the incidence of non-communicable diseases, among them cardiovascular disease, cancer, chronic respiratory disease and diabetes, which are the main causes of disability, poor health, or premature death,² generating significant social costs.³

¹ 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, 20.5.2020, COM(2020) 381 final (hereafter: Farm to Fork Strategy), p. 13.

² As indicated in the European Parliament resolution of 20 October 2021 on a farm to fork strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system (OJ C 2002, No. 184, p. 2), in 2017 in the EU, more than 950 thousand deaths (one in five) and more than 16 million healthy life years lost were caused by an unhealthy diet resulting mainly in cardiovascular and cancerous diseases.

³ *Czy Nutri-Score wprowadza w błąd?*, “Bezpieczeństwo żywności w praktyce” 2022, no. 45, <https://bezpieczenstwozywnosci.wip.pl/nr-45-lipiec sierpien-2022/czy-Nutri-Score-wprowadza-w-blad-4057.html> [accessed on 30.06.2024].

The Commission therefore attributes great importance to reversing the increase in overweight and obesity rates in the EU by 2030. Switching to a more plant-based diet with less red and processed meat and a higher proportion of fruit and vegetables will not only curb the risk of life-threatening diseases, but will also mitigate the environmental impact of the food system.⁴

In the Commission's view, delivering clear information to consumers and thus making it easier for them to choose a healthy and balanced diet will benefit their health and quality of life and lead to a reduction of health-related costs.⁵ Hence, in order to empower the consumers to make informed, healthy and sustainable dietary choices, the Commission has proposed, among other things, a mandatory and harmonised front-of-pack nutrition labelling system.⁶

Although the Nutri-Score system is not an official FOP proposal put forward by the Commission, it is used increasingly not only in Poland, but throughout the EU, and many Member States have already regulated its use by law. Thus, if currently voluntary in its application, it may in time be imposed throughout the EU.⁷ There is a concern though, that despite its supportive role, when used and understood incorrectly, Nutri-Score labelling may potentially confuse and mislead consumers too.

The purpose of this discussion is an attempt to evaluate the Nutri-Score system and to answer the question of whether it meets the requirements of food law with regard to food labelling and, in particular, whether it indeed may end up misleading consumers.

1. Nutri-Score labelling

The Nutri-Score system is an intuitive, voluntary food labelling system consisting of a five-colour nutrition label placed on the front of the packaging of food products. It was created at the request of the French Ministry of Health (Ministère des Solidarités et de la Santé) by the National Public Health Agency (Santé Publique France),⁸ and was implemented for the first

⁴ Farm to Fork Strategy, p. 13.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Międzyrzeczu, *Czym jest i co oznacza Nutri-Score?*, 2023, <https://www.gov.pl/web/psse-miedzyrzecz/czym-jest-i-co-oznacza-nutri-score> [accessed on 30.06.2024].

⁸ Santé Publique France, *Nutri-Score*, 1.07.2024, <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/nutrition-et-activite-physique/articles/nutri-score> [accessed on 1.07.2024].

time in France in 2017, being an effect of the work of researchers from the Nutrition Epidemiology Research team L'Equipe de Recherche en Epidémiologie Nutritionnelle (EREN) led by Serge Hercberg⁹ in collaboration with the French Agency for Food, Environmental and Occupational Health and Safety (ANSES) and the High Council for Public Health (HCSP).¹⁰ The aim of implementing Nutri-Score was to facilitate the consumer's understanding of nutritional information, thereby helping them to make informed choices taking into account the nutritional value of a product.

Nutri-score uses a scale in the form of coloured letters ranging from dark green to red: 'A', 'B', 'C', 'D', 'E', with 'A' representing a high nutritional value, and 'E' representing a low nutritional value within a specific category. The method for classifying products into the appropriate category is based on a concept proposed in 2005 by Mike Rayner.¹¹ Basing on an algorithm specifically developed for this purpose, and taking into account the content of ingredients in 100 g of a product or 100 ml of a beverage, 0 to 10 points are awarded for energy value and ingredients whose quantity in the diet should be limited, which are: saturated fatty acids, sugars and salt. On the other hand, 0 to 5 points are awarded for favourable ingredients whose consumption should be promoted: fibre, protein, fruit, vegetables, legumes, nuts, walnut and olive oils and rapeseed. The score obtained by subtracting from the sum of the points obtained for the non-favourable components the sum of the points for the favourable components, which may range from -15 to +40 points, determines the classification into the appropriate category 'A' (from -15 to -1 point), 'B' (from 0 to 2 points), 'C' (from 3 to 10 points), 'D' (from 11 to 18 points) and 'E' (above 19 points). This classification indicates that products marked with a green 'A' or 'B' are dietary essentials that are worthy of inclusion in the daily diet because of their high nutritional value, while orange 'D' and red 'E' suggest that these products contain more ingredients that should be limited and consumed less often or in smaller quantities.¹²

⁹ P. Santi, *Etiquetage nutritionnel: des industriels s'engagent à mettre en place le Nutri-Score à cinq couleurs*, "Le Monde" 27.04.2017, https://www.lemonde.fr/planete/article/2017/04/27/etiquetage-nutritionnel-des-industriels-s-engagent-a-mettre-en-place-le-nutri-score-a-cinq-couleurs_5118912_3244.html [accessed on 30.06.2024].

¹⁰ Santé Publique France, *Nutri-Score*, 4.04.2024, <https://www.santepubliquefrance.fr/en/nutri-score> [accessed on 30.06.2024].

¹¹ For more: M. Rayner, P. Scarborough, A. Boxer, L. Stockley, *Nutrient profiles: Development of Final Model (Final Report)*, British Heart Foundation Health Promotion Research Group, Department of Public Health, University of Oxford, 2005.

¹² Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Międzyrzeczu, *Czym jest...*

It should be noted, however, that although the model for calculating the designation is uniform for most foods, for some categories such as cheeses, vegetable and animal fats, and beverages, the way of calculating the designation is slightly different, i.e. in the classic calculation model the inclusion of protein depends on the total score for the negative ingredients and in the case of cheeses the amount of protein is always included, irrespective of the total score for the negative ingredients.¹³ In the case of fats, on the other hand, the ratio of saturated fatty acids to total fat is taken into account.¹⁴

The increasingly widespread use of the algorithm adopted for Nutri-Score assessment has led to many surprising results. For example, the ‘A’ category was given to foods such as: semi-skimmed cottage cheese, frozen vegetables and chocolate-flavoured breakfast cereals, while ‘B’ was given to natural yoghurt, vanilla-flavoured homogenised cheese and frozen pizza, ‘C’ was given to olive oil, muesli, and crisps, ‘D’ to fruit sweets, cheeses, cold-smoked Atlantic salmon, and ‘E’ was given to pork bacon, blue cheese and nuts and dried fruit chocolate.

There are many factors that led to obtaining such incomprehensible results. First, it must be pointed out that the algorithm for calculating points for the purposes of the system did not directly take into account such components as, for example: vitamins, bioactive substances (e.g. antioxidants), the source of the proteins, essential fatty acids, the type of dietary fibre, or food additives (e.g. preservatives, artificial colourings).¹⁵ It should also be noted it did not take into account the degree to which the food was processed¹⁶ and consequently highly processed food often received many points to the effect that it constituted up to 26% of the ‘A’ category products.¹⁷ It should also be emphasised that the inclusion of a product in a certain category was made not on the basis of its nutritional value or ingredients considered unfavourable and favourable and which were present in a portion of the product, but in

¹³ M. Panczyk, I. Traczyk, M. Jaworski, B. Sińska, A. Kucharska, *Opinia polskich specjalistów z zakresu żywienia na temat znakowania produktów spożywczych wartości odżywczą*, Wydział Nauk o Zdrowiu, Warszawski Uniwersytet Medyczny, 2022, p. 13, https://wnoz.wum.edu.pl/sites/wnoz.wum.edu.pl/files/13-07-222-raport-final-version_wersja-do-dystrybucji.pdf [accessed on 30.06.2024].

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem* p. 14.

¹⁶ C. Romero Ferreiro, D. Lora Pablos, A. Gómez de la Cámara, *Two Dimensions of Nutritional Value: Nutri-Score and NOVA*, “Nutrients” 2021, no. 13.

¹⁷ *Ibidem*.

a sample of 100 g of the product or 100 ml of the beverage. In consequence, some products scored favourably when 100 g of product was assessed, but tended to be consumed in much larger quantities. To those belonged among other things vegetable pizzas. On the other hand certain other products, for example chocolate, scored poorly based on a 100 g sample, but were in fact consumed in smaller quantities.¹⁸ Taking into account a portion of the product instead of 100 g/100 ml changed the classification of these products. A similar relationship exists for olive oil, for which when considering its actual daily portion of consumption (approximately 40–45 g) would prove to be much more nutritionally beneficial than 100 g.¹⁹

The response to the concerns raised about Nutri-Score was the work undertaken between 2022 and 2023 to revise the algorithm and update the calculation method. In the June 2022 report on food²⁰ and the February 2023 report on beverages,²¹ a modification of the algorithm and the method of Nutri-Score calculation were proposed. Their aim was to strengthen the effectiveness of the Nutri-Score in classifying foods according to the nutritional recommendations set out by different countries, thereby steering consumers towards dietary choices that are more beneficial to health.²² The proposed modifications were adopted in 2023, subject to different starting dates in individual countries, the earliest being 1 January 2024, and the latest the end of 2025.²³

The allocation of the Nutri-score to beverages and solid food products under the new rules is more stringent. With regard to beverages, the following changes should particularly be pointed out. Only water will continue to receive an ‘A’.²⁴ The beverage category will also include milk, which was

¹⁸ *Czy Nutri-Score wprowadza...*

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Santé Publique France, *Update of the Nutri-Score algorithm. Update report from the Scientific Committee of the Nutri-Score*, 2022, <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/nutrition-et-activite-physique/articles/nutri-score/documents/rapport-2022-sur-les-modifications-de-l-algorithme-de-calcul-pour-les-aliments-solides-proposees-par-le-comite-scientifique-du-nutri-score> [accessed on 30.06.2024].

²¹ Santé Publique France, *Update of the Nutri-Score algorithm for beverages, Second update report from the Scientific Committee of the Nutri-Score, V2 – 2023*, <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/nutrition-et-activite-physique/documents/rapport-synthese/update-of-the-nutri-score-algorithm-for-beverages.-second-update-report-from-the-scientific-committee-of-the-nutri-score-v2-2023> [accessed on 30.06.2024].

²² Santé Publique France, *Nutri-Score*, 4.04.2024.

²³ *Ibidem*.

²⁴ <https://Nutri-Score-europe.com/news/> [accessed on 30.06.2024].

previously included in the general food category.²⁵ Skimmed and semi-skimmed milk will be classified as ‘B’ and have a better nutritional score than whole ‘C’ milk.²⁶ The ‘D’ and ‘E’ categories will include milk-based and plant-based drinks, while those with lower sugar content will be assigned to the ‘C’ category.²⁷ More consideration will also be given to the sugar content and artificial sweeteners in drinks, resulting in a lower rating for diet soft drinks.²⁸

In contrast, the following changes stand out in the area of solid foods. The calculation method is to take a greater account of salt and sugar content, which may result in a downgrading of sweetened yoghurts and breakfast cereals. The assessment will distinguish between fibre-rich whole-grain products and refined products, resulting in an ‘A’ grade for whole-grain bread and a ‘C’ grade for refined bread.²⁹ Oily fish such as sardines and tuna will also score better, due to the high nutritional value placing them amongst a healthy diet, as well as low-salt hard cheeses,³⁰ likewise oils with a lower saturated fat content, including olive oil, rapeseed oil and sunflower oil.³¹ Poultry meat will score better than red meat.³²

2. The legal status

Nutri-Score is an EU trademark registered at the European Union Intellectual Property Office (EUIPO).³³ The owner of this mark is the French National Public Health Agency. The use of this mark therefore involves not only compliance with the legal requirements for trade marks, but also with the conditions set by the owner of the mark,³⁴ including the conditions of

²⁵ K. Oleksy, *Nowy algorytm Nutri-Score od 1 stycznia 2024*, Food Fakty, 2024, <https://foodfakty.pl/nowy-algorytm-nutri-score-od-1-stycznia-2024> [accessed on 30.06.2024].

²⁶ <https://Nutri-Score-europe.com/news/> [accessed on 30.06.2024].

²⁷ Ibidem.

²⁸ K. Oleksy, *Nowy algorytm...*

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ <https://Nutri-Score-europe.com/news/> [accessed on 30.06.2024].

³² K. Oleksy, *Nowy algorytm...*

³³ There are currently two EU registered trademarks. One: ‘Nutri-Score ABCDE’ No. 016762312, which depicts a graphic mark with the Nutri-Score scale, and one: ‘Nutri-Score ABCDE’ No. 016762379, which depicts a graphic mark with the Nutri-Score scale with the letter ‘C’ highlighted on an oval orange background.

³⁴ M. Böhm, *Einführung des Nutri-Score aus verfassungsrechtlicher Sicht. Neue Formen der Verbrauchsinformation auf dem Prüfstand*, “Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 2020, no. 2, p. 148.

its use.³⁵ The right to use the trademark Nutri-Score is free of charge, but requires prior online registration on one of the web platforms, depending on the country in which the product is to be offered with a label of Nutri-Score.³⁶ By registering, the applicant agrees to use the Nutri-Score logo on all products marketed under the registered brand and to comply with the conditions of use.³⁷ The calculation of the Nutri-Score and the appropriate classification of the products is done individually by the users on their own responsibility based on the established evaluation criteria and the adopted algorithm.³⁸

This system is commonly used in a few Member States, notably France, Belgium, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Spain, and in Switzerland.³⁹ In February 2021 these countries formed the Nutri-Score Steering Committee which is a transnational management system for Nutri-Score, coordinating its development and implementation through harmonised procedures. A Scientific Committee has also been established.

The legal basis for the application of the Nutri-Score system is Article 35 of Regulation No. 1169/2011 pursuant to which consumer information (nutrition declaration) on the nutritional value of pre-packaged foodstuffs became generally mandatory as of 13 December 2016.⁴⁰ The mandatory nutrition declaration includes energy value, fat amount, saturated fatty acids, carbohydrates, sugars, protein and salt (Article 30(1)). Although there are restrictive requirements regarding the scope of the information to be provided (Articles 30(1) and 30(2)), the calculation method (Article 31), the quantity to be expressed per 100 g or per 100 ml of the product (Article 32)

³⁵ Santé Publique France, *Conditions of Use of the trademark “Nutri-Score”*, 2024, <https://www.santepubliquefrance.fr/media/files/02-determinants-de-sante/nutrition-et-activite-physique/nutri-score/reglement-usage-en> [accessed on 30.06.2024].

³⁶ Santé Publique France, *Nutri-Score*, 1.07.2024.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ A. Meisterernst, *Unionsrechtliche Grundlagen und amtliche Überwachung des Nutri-Score*, “*Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*” 2020, no. 3, p. 294.

³⁹ F. Southey, *7 European countries team up to propel Nutri-Score rollout*, <https://www.foodnavigator.com/Article/2021/02/12/7-European-countries-team-up-to-propel-Nutri-Score-rollout> [accessed on 30.06.2024].

⁴⁰ Pursuant to Articles 29 and 30 of Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC) No 1924/2006 and (EC) No 1925/2006 of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Directive 87/250/EEC, Council Directive 90/496/EEC, Commission Directive 1999/10/EC, Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Directives 2002/67/EC and 2008/5/EC and Commission Regulation (EC) No 608/2004, OJ 2011, No. 304, p. 18, as amended (hereinafter: Regulation No. 1169/2011).

or portion (Article 33) as well as the manner of presenting this information (Article 34), Article 35(1) of Regulation No 1169/2011 provides for the possibility of indicating the energy value and the quantities of nutrients through other forms of expression or presentation, for example by using graphical forms or symbols in addition to words and numbers, on condition that certain specific requirements have been satisfied:

- the amounts presented must be based on sound, scientifically valid consumer research and may not mislead the consumer;
- their development must be the result of consultation with a wide range of stakeholder groups;
- they shall aim to facilitate consumer understanding of the contribution of the food to the energy and nutrient content of a diet;
- they must be supported by scientifically valid evidence for the understanding by the average consumer of such forms of expression or presentation;
- in the case of other forms of expression, they must be based either on harmonised reference intake values,⁴¹ or, in their absence, on generally accepted scientific recommendations concerning energy or nutrient intakes;
- they are objective and non-discriminatory;
- their application does not create obstacles to the free movement of goods.

Pursuant to Article 35(2) of Regulation 1169/2011, Member States may recommend to food business operators the use of one or more additional forms of expression or presentation of the nutrition declaration as they consider as best complying with the above requirements. At this point, it is worth pointing out that the Nutri-Score system is recommended by the World Health Organisation (WHO), the International Agency for Research on Cancer (IARC) and the Child Health Centre, Institute of Mother and Child in Poland.⁴² In Germany, an amendment to the national legislation providing for the use of this system is also considered such recommendation.⁴³

It is worth noting that Member States are under an obligation to monitor additional forms of expression or presentation of the nutrition declarations that are present on the market in their territory (Article 35(3)). However, the monitoring obligation serves to evaluate the performance of the system and the subsequent exchange of views between the European Commission

⁴¹ As specified in Appendix XIII of Regulation No 1169/2011.

⁴² Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Międzyrzeczu, *Czym jest...*

⁴³ A. Meisterernst, *Unionsrechtliche Grundlagen...*, s. 303.

and the Member States (Article 35(4)) and is not an additional supervisory measure.⁴⁴

It should also be noted that the legal basis for the use of the Nutri-Score labelling system can also be found in Regulation 1924/2006 and that the ‘A’ and ‘B’ grades within the Nutri-Score may serve as a form of a nutrition claim.⁴⁵ However, the option of recognising Nutri-Score ratings as a nutrition claim does not seem fully convincing, as it would not be justified in the case of nutritionally unfavourable assessments. Pursuant to Article 2(2)(1) of Regulation (EC) No 1924/2006,⁴⁶ a nutrition claim means any claim which states, suggests or implies that a certain food has particular nutritional properties due to the energy (calorific value) it provides, or provides in a reduced or increased rate, or does not provide, or the nutrients or other substances it contains, or contains in a reduced or increased amount, or which it does not contain (Article 2(2)(4)). Grades of ‘C’, ‘D’ and especially grade ‘E’ confirm the opposite.

3. Nutri-Score Controversy

Although the Nutri-Score system is recommended by the World Health Organisation (WHO), the International Agency for Research on Cancer (IARC) and the Child Health Centre, Institute of Mother and Child in Poland, and is widely used in some Member States, in particular: France, Belgium, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Spain and also in Switzerland, it is nevertheless contested in many other Member States.

First of all, it should be pointed out that a system based in principle on a mathematical algorithm does not fully take into account the specificities of food. The results obtained in this way may raise doubts of interpretation among consumers, who, unaware of the Nutri-Score principles, will make choices based on the ratings of products belonging to different categories. Examples include an ‘A’ score for frozen pizza, a ‘B’ score for diet soft drinks, a ‘C’ score for muesli, olive oil and juices, a ‘D’ score for cold-smoked

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 301–302.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 303.

⁴⁶ Regulation (EC) No 1924/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on nutrition and health claims made on foods (OJ L 2006, No. 404, p. 9, as amended; hereinafter: Regulation No 1924/2006), a “claim” means any message or representation, which is not mandatory under Community or national legislation, including pictorial, graphic or symbolic representation, in any form, which states, suggests or implies that a food has particular characteristics.

Atlantic salmon and an ‘E’ score for blue cheese. Although the Nutri-Score is intended to be a tool that facilitates only the selection and evaluation of products in a specific category, the comparison of scores within the same categories has also been questionable, as for example diet soft drinks with a ‘B’ grade and juices with a ‘C’ grade. There is a concern that the way the Nutri-Score is calculated and presented is not easily understood by consumers who may consider that foods without the Nutri-Score logo or marked with ‘C’ to ‘E’ should be drastically restricted or excluded from the diet, while products marked in green and with ‘A’ or ‘B’ are healthy and can be consumed without restriction.⁴⁷ There is a risk that the consumption of valuable products without this voluntary labelling will be reduced, and that there will be an overconsumption of highly processed foods with a low content of valuable ingredients for health, which the algorithm promotes. This is because the calculation as it is does not take into account the degree to which foods have been processed⁴⁸ or its ingredients such as, for example, vitamins, bioactive substances, types of dietary fibre or food additives.⁴⁹

It also appears that the changes made to the algorithm, although they will remove the most obvious cases, will not fully clarify the doubts that have been raised, as the assessment is still to be made per 100 g or 100 ml of product, rather than per portion. It should be emphasised that the Nutri-Score system does not apply to foods that are exempt from the requirement to provide the mandatory nutrition declaration, including unprocessed products that contain a single ingredient or a single category of ingredients.⁵⁰ Consumers unfamiliar with the calculation rules of the algorithm may consider single-ingredient products, including healthy vegetables and fruit sold loose, to be less valuable than processed packaged foods with a Nutri-Score label.⁵¹ Also, products from the same group with identical or similar ingredients, but from different producers, one of whom has joined the system and the other not, may be perceived by consumers as different, some with higher and some with lower health quality, which is very likely to be misleading as well.

There is much controversy about the fact that the Nutri-Score system does not take into account the specificities of traditional, regional, local, organic products and related voluntary food quality schemes, such as Protected

⁴⁷ M. Panczyk et al., *Opinia polskich specjalistów...*, p. 18.

⁴⁸ C. Romero Ferreiro, D. Lora Pablos, A. Gómez de la Cámara, *Two Dimensions of Nutritional Value...*

⁴⁹ M. Panczyk et al., *Opinia polskich specjalistów...*, p. 14.

⁵⁰ Listed in Appendix V of Regulation No 1169/2011.

⁵¹ M. Panczyk et al., *Opinia polskich specjalistów...*, p. 18.

Designations of Origin, Protected Geographical Indications, Traditional Speciality Guaranteed, which may affect their perception by consumers.⁵² These products, usually consumed occasionally, in small quantities, may be depreciated due to the absence or a low Nutri-Score.⁵³

It is worth noting that the economic and business benefits that may be enjoyed by food business operators are likely to prompt them to change the recipes of the foods they produce in order to obtain a higher Nutri-Score. On the one hand, such a change may be regarded as a positive development, as it may improve the nutritional habits of the population.⁵⁴ On the other hand, however, it may lead to the production and promotion of more processed foods containing artificial food additives,⁵⁵ which will not allow the full implementation of the EU's "Farm to Fork" Strategy for a fair, healthy and environmentally friendly food system, aimed *inter alia* at promoting healthy and balanced diets and introducing clear labelling of place of origin, nutritional value and organic food. Although this strategy foresees the need to provide clear information intended to help consumers choose a healthy and sustainable diets by, among other things, the introduction of mandatory front-of-pack nutrition labelling,⁵⁶ its aim is nevertheless, primarily, to promote sustainable food systems⁵⁷ and to expand organic farming in the EU so that by 2030, 25% of agricultural land will have been allocated to organic farming.⁵⁸

⁵² F. Southey, *Does Nutri-Score discriminate against traditional foods?*, Food Navigator Europe, 11.12.2020, <https://www.foodnavigator.com/Article/2020/12/11/Does-Nutri-Score-discriminate-against-traditional-foods> [accessed on 30.06.2024]; eadem, *Parmigiano Reggiano and Grana Padano refuse traffic light labelling: 'Nutri-Score undermines PDOs'*, Food Navigator Europe, 23.08.2021, <https://www.foodnavigator.com/Article/2021/08/23/Parmigiano-Reggiano-and-Grana-Padano-refuse-traffic-light-labelling-Nutri-Score-undermines-PDOs> [accessed on 30.06.2024].

⁵³ M. Panczyk et al., *Opinia polskich specjalistów...*, p. 21.

⁵⁴ C. Julia, C. Méjean C, S. Péneau, C. Buscail, B. Alles, L. Fézeu, M. Touvier, S. Hercberg, E. Kesse-Guyot, *The 5-CNL Front-of-Pack Nutrition Label Appears an Effective Tool to Achieve Food Substitutions towards Healthier Diets across Dietary Profiles*, "PLoS ONE" 2016, no. 11.

⁵⁵ F. Southey, *Does Nutri-Score discriminate...; eadem, Should reformulated junk food ever receive Nutri-Score 'A'? The case against an across-the-board algorithm*, Food Navigator Europe, 14.12.2020, <https://www.foodnavigator.com/Article/2020/12/14/Should-reformulated-junk-food-ever-receive-Nutri-Score-A-The-case-against-an-across-the-board-algorithm> [accessed on 30.06.2024].

⁵⁶ Farm to Fork Strategy, p. 13.

⁵⁷ Ibidem, pp. 13–14.

⁵⁸ Ibidem, pp. 8–9.

The doubts regarding Nutri-Score do not concern only the possibility of creating consumer confusion. Being a condition for the use of the Nutri-Score trademark, the obligation to use the logo on all products marketed under the registered brand raises questions as to whether the marking is truly voluntary.⁵⁹ It should also be pointed out that there are studies questioning the scientific evidence in support of the use of the Nutri-Score as an effective public health tool. As has been found, the authors of the majority of the studies in support of the Nutri-Score are the developers of the system, and the majority (61%) of the studies conducted by independent bodies evaluated the system negatively.⁶⁰

Given the above doubts, many countries have not yet decided on the implementation or recommendation of this system. Poland for example lacks any legal regulation in this area and while Polish nutrition experts appreciate the value of a simple Nutri-Score graphic sign placed on the front of the package as having a potential of helping customers in making a quick purchasing decision, they notice, apart from the simplicity of the solution, a number of significant drawbacks of this system, which could possibly result in unfavourable nutritional choices that might in consequence have a significant impact on the health of the society.⁶¹ It is also worth noting that those and other doubts were the reason why in 2023 the President of the Polish Union of Meat Cattle Breeders and Producers submitted a request to the President of the Office of Competition and Consumer Protection (OCCP – UOKiK) for an inspection whether the Nutri-Score system infringes the collective consumer interests, through breaching the obligation to provide consumers with reliable, true and complete information.

Meanwhile, in the long-lasing proceeding before the Italian Competition Authority where a recognition of the Nutri-Score system as an unfair market practice was being sought, a decision was issued on 1 August 2022 ordering a change in labelling and the provision of additional consumer information: “Carrefour branded products from the Classic, Sensation, Extra, Original, Carrefour Bio, Carrefour Veggie, Selection and Simple lines are, besides Italy, also sold in other European countries by the French company Interdis, part of Carrefour France. In France, a voluntary Nutri-Score nutrition labelling

⁵⁹ O. Sosnitza, *Marken- und lauterkeitsrechtliche Rahmenbedingungen des nutri-Score*, “Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 2020, no. 2, p. 132.

⁶⁰ S. Peters, H. Verhagen, *Publication bias and Nutri-Score: A complete literature review of the substantiation of the effectiveness of the front-of-pack logo Nutri-Score*, “Pharma-Nutrition” 2024, no. 27.

⁶¹ M. Panczyk et al., *Opinia polskich specjalistów...*, p. 48.

system has been adopted, which consists of a corresponding logo on the packaging. The logo, however, is not present on all other Carrefour-branded products, as Italy has not adopted this voluntary nutritional labelling system. The Nutri-Score system expresses the assessment of the food on the basis of its nutritional profile, taking into account the presence of unfavourable elements (calories, fat, salt, etc.) and favourable elements (fruit, fibre, vegetables, etc.), with a rating in letters (A, B, C, D, E) and on a colour scale (green, yellow, orange and red). WARNING: the Nutri-Score system has been developed on the basis of an algorithm and scientific studies that are not universally recognised. The system does not take into account individual dietary needs or profile and the Nutri-Score score does not represent an absolute assessment of the healthiness of a food, but is relative to its composition per 100 g of product rather than per portion of consumption. All foods on the market must be considered as part of a normal varied and balanced diet.”⁶²

As can be seen, the Nutri-Score system raises many questions not only in Member States that have not yet implemented it, but also in those which recommend its use. In the Netherlands, for example, attention is drawn to the fact that the updated Nutri-Score system may not be compatible with the Dutch dietary guidelines.⁶³ In Germany, on the other hand, questions are being raised regarding the constitutionality of the national regulations on the applicability of the Nutri-Score system, in particular with regard to proportionality, clarity, concreteness and transparency.⁶⁴

Conclusion

The Nutri-Score system is used extensively not only in Poland, but also throughout the European Union. Many Member States have already regulated its use by law. However, the system still raises many doubts, despite the fact that its constant modification and updating allow for a partial reduction of the reservations voiced by many.

In the light of the above considerations, it must be concluded that there are legitimate concerns regarding the compliance of the Nutri-Score system

⁶² Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Bollettino Settimanale, 2022, Anno XXXII, no. 29, p. 26, <https://www.agcm.it/dotcmsdoc/bollettini/2022/29-22.pdf> [accessed on 30.06.2024].

⁶³ J. Gerritsen, H. Verhagen, S. Peters, The Updated Algorithm of Front-of-Pack Label Nutri-Score Is Not in Line with Dutch Food-Based Dietary Guidelines: Results of Calculations with Dutch Food Composition Database, “Proceedings” 2023, no. 91.

⁶⁴ M. Böhm, *Einführung des Nutri-Score...*, pp. 156–157.

with the requirements of the generally applicable legislation. This concerns primarily the requirements provided for in Article 35(1) of Regulation 1169/2011, particularly with regard to whether the Nutri-Score system is genuinely based on sound scientific research, whether it does not mislead the consumer, and whether it is objective and non-discriminatory.

FOP labelling can certainly support consumers in making informed, healthy and balanced dietary choices. For this reason, it is worth considering an adaptation of the Nutri-Score system to the requirements of food law, in particular Regulation 1169/2011, or adoption of another FOP labelling systems already developed,⁶⁵ or a development by the Commission of a totally new solution. It will not be possible, or at best extremely difficult, to reduce the nutritional assessment of food products to a single symbol in such a way that it does not raise doubts, is not misleading and respects the generally applicable requirements of food law.

The Commission's proposal for a mandatory front-of-pack nutrition labelling system for foods to make it easier for consumers to choose a healthy and balanced diet which will ultimately benefit their health and quality of life while reducing health-related costs, is not viable without extensive education efforts on sustainable consumption patterns. The FOP as an information tool will only support educational campaigns and help consumers in their daily choices if it is understandable, transparent and not misleading.

BIBLIOGRAPHY

- Böhm M. (2020), *Einführung des Nutri-Score aus verfassungsrechtlicher Sicht. Neue Formen der Verbrauchsinformation auf dem Prüfstand*, "Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht" no. 2.
- Gerritsen J., Verhagen H., Peters S. (2023), *The Updated Algorithm of Front-of-Pack Label Nutri-Score Is Not in Line with Dutch Food-Based Dietary Guidelines: Results of Calculations with Dutch Food Composition Database*, "Proceedings" no. 91.
- Julia C., Méjean C., Péneau S., Buscail C., Alles B., Fézeu L., Touvier M., Hercberg S., Kesse-Guyot E. (2016), *The 5-CNL Front-of-Pack Nutrition Label Appears an Effective*

⁶⁵ As Paweł Wojciechowski points out, in addition to the Nutri-Score system, other countries have proposed different voluntary FOP labelling systems, e.g. in Italy the "Battery NutrInform" system, based on a label containing reference intake values with an added battery symbol indicating the amount of energy and nutrients per serving as a percentage of daily intake, and in the UK a voluntary system based on the "traffic light model" has been introduced. See more: P. Wojciechowski, *Znakowanie żywności jako instrument realizacji celów prawa żywnościowego – wybrane problemy*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2021, no. 2, p. 519.

- Tool to Achieve Food Substitutions towards Healthier Diets across Dietary Profiles*, “PLoS ONE” no. 11.
- Meisterernst A. (2020), *Unionsrechtliche Grundlagen und amtliche Überwachung des Nutri-Score*, “Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” no. 3.
- Peters S., Verhagen H. (2024), *Publication bias and Nutri-Score: A complete literature review of the substantiation of the effectiveness of the front-of-pack logo Nutri-Score*, “PharmaNutrition” no. 27.
- Romero Ferreiro C., Lora Pablos D., Gómez de la Cámara A. (2021), *Two Dimensions of Nutritional Value: Nutri-Score and NOVA*, “Nutrients” no. 13.
- Sosnitza O. (2020), *Marken- und lauterkeitsrechtliche Rahmenbedingungen des Nutri-Score*, “Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” no. 2.
- Wojciechowski P. (2021), *Znakowanie żywności jako instrument realizacji celów prawa żywnościowego – wybrane problemy*, “Przegląd Prawa Rolnego” no. 2.

ANETA SUCHOŃ

Uniwersytet Im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska

e-mail: aneta.suchon@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0002-5410-7853

Dzierżawa gruntów rolnych w pracach Profesora Aleksandra Lichorowicza

Agricultural land lease
in Professor Aleksander Lichorowicz's works

Locazione di terreni agricoli
nei lavori del Professor Aleksander Lichorowicz

The article is an attempt to present selected theses formulated by Professor Aleksander Lichorowicz and look at them in the context of contemporary challenges and discussion on the need to change the legal regulations, which is a task now vested in a team appointed to draft a law on agricultural lease. Accordingly, after the characterisation of a lease from the point of view of contemporary challenges, Professor Lichorowicz's basic theses on lease are presented, followed by some de lege ferenda conclusions referring to the draft lease regulation of 2015, in the elaboration of which Aleksander Lichorowicz had also participated. In the conclusion it is emphasised that the conducted deliberations confirm that the scientific output of Professor Lichorowicz concerning lease is extremely rich and timeless. It constitutes a source of inspiration for science, legislature and practice. Particularly important are the legal and comparative studies.

Keywords: lease, agricultural land, food security, draft agricultural lease law

L'articolo si propone di indicare alcune tesi scelte tra quelle presenti nei lavori del Professor Aleksander Lichorowicz riguardo alla locazione di terreni agricoli in un aspetto delle sfide contemporanee e delle discussioni intorno alla necessità di modificare le regolazioni giuridiche relative alla costituzione di un Team incaricato di elaborare un progetto di legge sulla locazione agricola. Nella prima parte delle considerazioni, l'autrice ha caratterizzato il contratto di locazione dal punto di vista delle sfide contemporanee, per poi presentare le tesi fondamentali del Professor Lichorowicz riguardo alla locazione, e nella parte successiva ha indicato le conclusioni de lege ferenda facendo riferimento al progetto di locazione del 2015, allo sviluppo del quale ha partecipato Aleksander Lichorowicz. Nella parte conclusiva, l'autrice ha sottolineato, tra l'altro, che le considerazioni svolte hanno confermato che i risultati

scientifici ottenuti dal Professor Lichorowicz in questo ambito sono incredibilmente ricchi e senza tempo. Sono una fonte di ispirazione per la ricerca, i legislatori e la procedura.

Parole chiave: locazione, terreni agricoli, sicurezza alimentare, progetto di legge sulla locazione agricola

Wprowadzenie

Wśród wielu zainteresowań naukowych Profesora Aleksandra Lichorowicza ważne miejsce zajmuje dzierżawa gruntów rolnych, której poświęcił wiele znakomitych publikacji – książek, artykułów, rozdziałów w pracach zbiorowych i podręcznikach¹. Profesor Lichorowicz temat dzierżaw podejmował od lat 80. XX wieku. Książka *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*² była pierwszą polską publikacją, która tak szeroko i nowatorsko badała dzierżawę gruntów rolnych w zagranicznych porządkach prawnych. Po II wojnie światowej dzierżawa była popularną formą tworzenia i powiększania gospodarstw rolnych w Europie Zachodniej i USA, ale nie była powszechna w krajach socjalistycznych, gdzie dominowała własność państwowa. Polska była jednym z nielicznych państw socjalistycznych, w których funkcjonowały gospodarstwa indywidualne. Przed transformacją ustrojową w naszym kraju możliwa była dzierżawa gruntów prywatnych oraz z Państwowego Funduszu Ziemi, która polegała z reguły na powiększaniu gospodarstw rolnych prywatnych lub rolniczych spółdzielni produkcyjnych.

Dzięki badaniom prawnoporównawczym, które są bardzo rozbudowane i odnoszą się nie tylko do państw Europy Zachodniej, lecz także do innych części świata, Profesor Lichorowicz wyznaczał kierunki badań i rozwoju dzierżawy. Warto zaznaczyć, że w swoich dziełach podejmował on także kwestie dostosowania polskiego prawa do ustawodawstwa unijnego, istotne w aspekcie dzierżaw³. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej zmieniło

¹ Spis publikacji A. Lichorowicza w: E. Kremer, Z. Truskiewicz (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009, s. 13–25.

² A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodnioeuropejskich (studium prawnoporównawcze)*, Kraków 1986.

³ A. Lichorowicz, *Stan i perspektywy wspólnej polityki rolnej oraz ich wpływ na charakter i podstawowe kierunki ewolucji norm prawa rolnego w przededniu wstąpienia wstąpienia Polski do UE*, „Studia Prawno-Europejskie” 2002, t. 6; idem, *Podstawowe kierunki rozwoju*

sytuację dzierżawców w zakresie prowadzenia działalności rolniczej. Mogą oni korzystać ze środków unijnych generalnie na tych samych zasadach co właściciele, a jednocześnie obciążeni są dodatkowymi obowiązkami. Poza tym niektóre programy wymagają prowadzenia działalności rolniczej przez 5 lat, a przedwczesne zakończenie dzierżawy może powodować problemy w kontekście kontynuacji działań, zwrotu części płatności czy zapłaty kar⁴.

Podjęcie badań dotyczących dzierżawy gruntów rolnych w pracach Profesora Aleksandra Lichorowicza jest aktualne chociażby z powodu powołania Zespołu do opracowania projektu ustawy dotyczącej dzierżawy rolniczej na podstawie zarządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 21 z 24 lipca 2024 r.⁵ Do zadań zespołu należy m.in. analiza obecnego stanu prawnego w zakresie dzierżawy nieruchomości rolnych oraz opracowanie projektu ustawy dotyczącej dzierżawy rolniczej. Po przygotowaniu propozycji nowych przepisów będzie można zgłaszać uwagi w ramach konsultacji społecznych. W tym kontekście warto zapoznać się z niektórymi publikacjami Profesora, a także z projektem ustawy o dzierżawie rolniczej z 2015 r. (druk nr 3231)⁶. Dzierżawa łączy się z pozostałymi nurtami badawczymi Profesora Lichorowicza, dotyczącymi np. gospodarstwa rodzinnego, zmiany generacji w rolnictwie, dziedziczenia gospodarstw rolnych, scalania gruntów rolnych czy umowy międzysektorowej w rolnictwie.

Celem artykułu jest próba ukazania wybranych tez z prac Profesora Aleksandra Lichorowicza dotyczących dzierżawy gruntów rolnych w aspekcie wyzwań współczesności i dyskusji o konieczności zmiany regulacji prawnych w Polsce.

polskiego ustawodawstwa rolnego w okresie przedakcesyjnym, w: R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Kluczbork 2002; idem, *Konsekwencje stowarzyszenia Polski z Europejską Wspólnotą Gospodarczą w dziedzinie polskiego ustawodawstwa w przedmiocie struktur agrarnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 5, s. 25 i n. A. Lichorowicz był też autorem wielu opinii do ustaw, np. *Opinia o projekcie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach*, „Przegląd Legislacyjny” 1991, nr 1; *Opinia o projekcie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 3–4.

⁴ A. Suchoń, *Z prawnej problematyki korzystania przez dzierżawców gruntów rolnych ze wsparcia finansowanego z pierwszego i drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej oraz programów zatwierdzonych przez Komisję Europejską*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2021, nr 4.

⁵ Zarządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 21 z 24 lipca 2024 r., Dz.Urz. MiN-ROL 2024.32, ogłoszony 25.07.2024 r.

⁶ Komisyjny projekt ustawy o dzierżawie rolniczej z 2015 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3231> [dostęp: 22.10.2024].

1. Dzierżawa wobec wyzwań współczesności

Dzierżawa gruntów rolnych przyczynia się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, a w szerszej perspektywie wpływa na rozwój terenów wiejskich, zwiększając konkurencyjność producentów rolnych, działania na rzecz ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu oraz realizację zrównoważonego rozwoju gospodarstw. W dzierżawę oddano ponad 1 milion ha nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP⁷. Występuje także dzierżawa gruntów prywatnych oraz od jednostek samorządu terytorialnego. Omawiana forma władania gruntami ma istotny wpływ na tworzenie nowych gospodarstw przez młodych rolników oraz wspiera proces wymiany pokoleniowej w rolnictwie.

Podstawową funkcją dzierżawy gruntów rolnych jest umożliwienie dzierżawcy korzystania z ziemi w celu produkcji rolnej. Dzierżawca, dostarczając na rynek produkty rolne, przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Z reguły jest on bardziej zainteresowany uprawą gruntu niż właściciel, który może wystąpić o wyłączenie ziemi z produkcji, jeśli sam ją uprawia. Coraz częściej, szczególnie niedaleko miast, inwestorzy oferują właścicielom producentom rolnym wysokie ceny za sprzedaż gruntów rolnych na cele budowlane. Niektórzy z nich korzystają z tej możliwości. Natomiast w przypadku dzierżawy na cele rolne dzierżawca nie może zmienić przeznaczenia gruntu w ramach zawartej umowy. W związku z koniecznością płacenia czynszu dzierżawca sprzedaje plony, co nie zawsze czyni właściciel. W wielu przypadkach to właśnie dzierżawca, nie właściciel, może przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Należy podkreślić, że bezpieczeństwo żywnościowe jest coraz bardziej istotne w aspekcie zmniejszania się powierzchni gruntów rolnych. W Polsce grunty rolne w większości są słabej jakości, z reguły IV b i V klasy. Dlatego ważna jest ochrona gruntów rolnych, gospodarstw rodzinnych i ciągłość prowadzenia działalności rolniczej. Wprawdzie istnieje ryzyko, że dzierżawca skupi się na maksymalizacji zbiorów kosztem ich jakości lub dbałości o stan gruntów, jednak obecne regulacje prawne, m.in. związane z finansowaniem unijnym oraz umowami kontraktacyjnymi, nakładają na rolników obowiązek ochrony środowiska i odpowiedniej uprawy gruntów⁸. Dzięki temu dzierżawcy prowadzą zwykle działalność zgodną z zasadami prawidłowej gospodarki

⁷ KOWR, *Sprawozdanie roczne z działalności KOWR za 2023*, <https://www.gov.pl/web/kowr/sprawozdania> [dostęp: 22.10.2024].

⁸ A. Suchoń, *System dzierżawy gruntów rolnych w Polsce – co warto zmienić?*, „Pomorski Thinkletter” 2024, nr 3, s. 103–112; eadem, *Lease Stability in Agricultural Land: Legal*

i zrównoważonego rolnictwa, co znajduje odzwierciedlenie w założeniach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Zagadnienie bezpieczeństwa żywnościowego jest obecnie jednym z wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej 2023–2027. Rozporządzenie 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) w art. 6 określa, że celem WPR w latach 2023–2027 jest m.in. zapewnienie długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego, wspieranie i wzmacnianie ochrony środowiska, w tym różnorodności biologicznej, oraz działań w zakresie klimatu, umacnianie struktury społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich, wspieranie inteligentnego, konkurencyjnego, odpornego i zróżnicowanego sektora rolnictwa.

Dzierżawa może ułatwić realizację celów zawartych w tym rozporządzeniu oraz ogólnych celów WPR z art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹. Nie ulega wątpliwości, że dzierżawa przyczynia się co do zasady do racjonalnego rozwoju produkcji rolnej, a także lepszego wykorzystania czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej; podniesienia indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie; stabilizacji rynków; zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw oraz zapewnienia rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów. To właśnie długoterminowa dzierżawa, zapewniająca stabilne prowadzenie działalności rolniczej, którą postulował Profesor Lichorowicz, jest obecnie bardzo potrzebna. Przykładowo, udział gruntów oddanych w dzierżawę w ogólnej powierzchni gospodarstw rolnych wynosił w ostatnich latach: w Belgii 74%, w Czechach 85,6%, w Niemczech 69,6%, we Francji 84,7%, na Słowacji 89% i 96,1%, a w Szwecji 52,9%¹⁰. Dane te pokazują

Instruments in Poland and other Selected European Countries, „Indonesian Comparative Law Review” 2023, nr 6, s. 15–34 i literatura tam podana.

⁹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 47–390.

¹⁰ Eurostat, za: P. Ciaian, A. Kancs, J. Swinnen, K. Van Herck, L. Vranken, 2012, *Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, CEPS, 2012, <http://www.ceps.be/book/rental-market-regulations-agricultural-land-eu-member-states-andcandidate-countries> [dostęp: 23.09.2024]; European Commission DGAGRI, *EU farm economics overview FADN 2009*, 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/EU_farm_economics_2012.pdf [dostęp: 23.09.2024]; W. Winkler, *Landpachtrecht in Frankreich*, „Agrar und Umweltrecht” 2012, nr 1, s. 465–471; A.H. Adenuga, C. Jack, R. McCarry, *The Case for Long-Term Land Leasing: A Review of the Empirical Literature*, „Land” 2021, nr 10; Ch. Lüdtkke-Handjery, J. Haarstrich, C. Nehls, *Landwirtschaftliches Pachtrecht des BGB und Landpachtverkehrsgesetz*, Berlin 2023.

wyraźny wzrost znaczenia dzierżawy gruntów w gospodarstwach rolnych. Dzierżawa jest również popularna poza Unią Europejską, np. w Szwajcarii, gdzie została uregulowana ustawą federalną o dzierżawie rolnej z 4 października 1985 r., która wzmacnia pozycję dzierżawcy¹¹. Podobna sytuacja występuje w Wielkiej Brytanii oraz Ukrainie, gdzie po uzyskaniu niepodległości i przeprowadzeniu reform dzierżawa stała się popularnym sposobem organizowania i powiększania gospodarstw rolnych. W Stanach Zjednoczonych niemal 40% gruntów rolnych jest dzierżawionych, a w niektórych stanach odsetek ten jest jeszcze wyższy, co dowodzi globalnego znaczenia dzierżawy jako formy gospodarowania gruntami rolnymi¹².

Warto także zwrócić uwagę na kwestię bezpieczeństwa energetycznego, która nabiera obecnie dużego znaczenia w kontekście umów dzierżawy gruntów pod instalacje fotowoltaiczne. Zawieranie takich kontraktów prowadzi do wyłączenia znacznych powierzchni z produkcji rolnej, co nie zawsze jest dobrym rozwiązaniem, szczególnie ze względu na bezpieczeństwo żywnościowe. Najlepsze wydaje się instalowanie fotowoltaiki na budynkach i nieużytkach oraz agrofotowoltaiki na gruntach rolnych¹³.

Dzierżawcy przyczyniają się do rozwoju ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu, a także mają możliwość korzystania z wielu programów unijnych. Warto wspomnieć, że we Francji od wielu lat występuje dzierżawa środowiskowa, uwzględniająca interes publiczny w prawie umów. Właściciel może wprowadzić do kontraktu za zgodą dzierżawcy klauzule środowiskowe, w szczególności mające na celu utrzymanie praktyk lub infrastruktury, które chronią „wodę, różnorodność biologiczną, krajobrazy i jakość produktów, gleby lub powietrza” lub które zapobiegają „zagrożeniom naturalnym i erozji”¹⁴. Istnieje ograniczony katalog 16 klauzul, które mogą zostać uwzględnione w umowie dzierżawy, obejmujący m.in. rolnictwo ekologiczne, ograniczenie lub zakaz stosowania nawozów i produktów

¹¹ Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht vom 4. Oktober 1985 (LPG, SR 221.213.2), https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1986/926_926_926/de [dostęp: 22.10.2024]. Szerzej: A. Wasserfallen, *Landwirtschaftliche Pacht*, w: R. Norer (red.), *Handbuch zum Agrarrecht*, Wien 2017.

¹² *Farmland for a New Generation*, <https://ccebroomecounty.com/agriculture/farmland-for-a-new-generation> [dostęp: 23.09.2024].

¹³ A. Suchoń, *Inwestycje OZE na gruntach rolnych a bezpieczeństwo żywnościowe – wybrane zagadnienia prawne*, w: P. Gołasa, P. Litwiniuk (red.), *Ekonomiczne, prawne i społeczne uwarunkowania produkcji i korzystania z odnawialnych źródeł energii*, Warszawa 2023, s. 265–301.

¹⁴ *Environmental rural lease*, <https://www.accesstoland.eu/Environmental-rural-lease> [dostęp: 23.10.2024].

fitosanitarnych; ochronę gleby; zakaz zaorywania użytków zielonych; dywersyfikację płodozmianu; określone techniki zbiorów; tworzenie, ochronę i zarządzanie infrastrukturą agroekologiczną, taką jak żywopłoty, stawy i zagajniki, agroleśnictwo¹⁵.

Jeżeli chodzi o Polskę, to według ustawy z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027¹⁶ dzierżawcy mogą nie tylko korzystać z płatności bezpośrednich (w tym podstawowego wsparcia dochodów do celów zrównoważoności), ale także z ekoschematów, np. do rolnictwa węglowego i zarządzania składnikami odżywczymi; do integrowanej produkcji roślin; do biologicznej ochrony upraw; do retencjonowania wody na trwałych użytkach zielonych; do gruntów wyłączonych z produkcji. Posiadacze zależni mogą również aplikować o inne środki unijne, np. na rolnictwo ekologiczne, programy rolno-środowiskowo-klimatyczne czy płatności do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Te ostatnie programy mają jednak z reguły charakter wieloletni. Dzierżawca beneficjent zobowiązuje się do stosowania określonych praktyk i wymogów przez 5 lat, a przedwczesne wypowiedzenie umowy dzierżawy czy jej nieprzedłużenie może spowodować obciążenie karami lub konieczność zwrotu części płatności przez dzierżawcę¹⁷.

Dzierżawa gruntów rolnych ma duży potencjał rozwoju w zakresie tworzenia i powiększania gospodarstw rolnych. Może być wykorzystywana przez producentów rolnych i stosowana do zmiany generacji w rolnictwie. W przypadku braku następcy z rodziny producent rolny może oddać grunty rolne w dzierżawę. Obecnie dzierżawa jest coraz częściej stosowana w stosunkach rodzinnych. Z uwagi na niską emeryturę z KRUS niektórzy rodzice część gruntów rolnych przekazują członkom rodziny w darowiźnie, a pozostałe w dzierżawę. Poza tym regulacje dotyczące KRUS przewidują

¹⁵ Ibidem; K. Janda, S. Bright, J. Patrick, S. Wilkinson, T.J. Dixon, *The evolution of green leases: towards inter-organizational environmental governance*, w: R. Lorch, J. Laubscher, E. Hon-wan Chan, H. Visscher (red.), *Building Governance and Climate Change. Regulation and Related Policies*, London 2019, s. 144–158.

¹⁶ Ustawa z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 261, 885 ze zm.

¹⁷ A. Suchoń, *Przekazanie gospodarstwa rolnego, nieruchomości rolnej a wsparcie finansowe w ramach Wspólnej Polityki Rolnej – wybrane zagadnienia prawne istotne dla praktyki notarialnej*, w: J. Mikołajczyk (red.), *Prawo rolne. Czynności notarialne. Klauzule w aktach notarialnych. Wzory aktów notarialnych. Praktyka notarialna*, Warszawa 2024, s. 258–291; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Interwencje rolno-środowiskowo-klimatyczne*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/interwencje-rolno-srodowiskowo-klimatyczne> [dostęp: 23.10.2024].

możliwość oddania w dzierżawę gruntów rolnych w celu uzyskania renty z tytułu niezdolności do pracy w pełnej wysokości.

2. Wybrane tezy z prac Profesora Lichorowicza dotyczące dzierżawy (w ujęciu chronologicznym)

Jeszcze przed wydaniem książki *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich* Profesor Lichorowicz opublikował artykuł *O nowy kształt prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcom nieruchomości rolnych*¹⁸. Prawo pierwokupu było wtedy uregulowane w Kodeksie cywilnym, ale Profesor wskazywał na konieczność zmiany regulacji prawnych m.in. w zakresie przesłanek i skutków naruszenia prawa pierwokupu celem stworzenia właściwej ochrony dzierżawcy gruntów rolnych. Są to ważne zagadnienia także dziś zarówno dla teorii, jak i praktyki oraz były kontynuowane przez Profesora w publikacji *W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu*¹⁹.

Według Profesora Lichorowicza w większości ustawodawstw krajów Europy Zachodniej dzierżawa gruntów rolnych, zwłaszcza długoterminowa, jest traktowana w pewnym zakresie podobnie do przeniesienia własności gruntu i w związku z tym podlega kontroli. Obejmuje ona zarówno kwalifikacje rolnicze dzierżawcy, jak i wpływ zawieranej umowy dzierżawy na procesy rozdrobnienia lub nadmiernej koncentracji gruntów w danym regionie. W przypadku negatywnej oceny strukturalnych skutków umowy organ administracji ma prawo odmówić zgody na jej zawarcie²⁰.

Profesor zarówno w książce *Dzierżawa gruntów rolnych* z 1986 r., jak i w artykule *Zakres swobody prowadzenia przez dzierżawcę gospodarstwa rolnego w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*²¹ podejmował aktualny także dziś temat wykonywania napraw i ulepszeń na dzierżawionym gruncie. Nie ulega wątpliwości, że jest on bardzo istotny z uwagi na zachowanie zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy. Jak wskazywał Profesor Lichorowicz, w ustawodawstwach krajów Europy Zachodniej waż-

¹⁸ A. Lichorowicz, *O nowy kształt prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcom nieruchomości rolnych*, „Nowe Prawo” 1981, nr 7–8.

¹⁹ A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3.

²⁰ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie...*

²¹ A. Lichorowicz, *Zakres swobody prowadzenia przez dzierżawcę gospodarstwa rolnego w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1986, nr 24.

nym zagadnieniem dzierżawy gruntów rolnych jest ponoszenie kosztów i dokonywanie prac związanych z bieżącym utrzymaniem urządzeń, jak również nakłady produkcyjne na dzierżawionym gruncie²². Większość ustawodawstw zachodnioeuropejskich ogranicza swobodę wydzierżawiającego w dokonywaniu nakładów na gruncie będącym przedmiotem dzierżawy (Francja, Włochy, Hiszpania, Holandia, Belgia)²³. Dzierżawca, który zobowiązany jest tolerować prace prowadzone na gruncie przez wydzierżawiającego w okresie trwania dzierżawy, ma w określonych wypadkach prawo do obniżki czynszu, a nawet do rozwiązania kontraktu²⁴.

Kolejną kwestią, na którą wskazywał Aleksander Lichorowicz we wspomnianych publikacjach, jest swoboda dzierżawcy w dokonywaniu nakładów ze środków własnych na modernizację i intensyfikację prowadzonej produkcji rolnej. W wielu przypadkach dzierżawca, który może dokonać określonych nakładów na gruncie, będzie mógł domagać się od wydzierżawiającego – po zakończeniu stosunku dzierżawy – zwrotu kosztów nakładów, o ile uzyskał na nie zgodę wydzierżawiającego²⁵. Niektóre ustawodawstwa zachodnioeuropejskie przewidują możliwość odwołania się przez dzierżawcę, który nie uzyskał zgody wydzierżawiającego na zamierzone przez siebie nakłady, do odpowiedniego organu państwowego (administracji, sądu, komisji rozjemczej).

Jak podkreślał Aleksander Lichorowicz, czynnikiem zachęcającym dzierżawców do dokonywania ulepszeń jest możliwość uzyskania zwrotu poczynionych nakładów po zakończeniu stosunku prawnego dzierżawy. Wśród rozwiązań prawnych stosowanych w państwach zachodnioeuropejskich można wyróżnić dwie zasadnicze grupy²⁶: te, które przyznają dzierżawcy prawo do rekompensaty za poczynione nakłady w granicach niesłusznego wzbogacenia, oraz te, które rozmiar rekompensaty należnej dzierżawcy uzależniają od wysokości realnie poniesionych przez niego kosztów²⁷.

W książce *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej* Profesor Lichorowicz wskazywał: „Jednym z węzłowych

²² Ibidem, s. 180 i n.

²³ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie...*, s. 86 i n.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem, s. 86.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem, s. 96. Polskie rozwiązania prawne w zakresie napraw i ulepszeń różnią się od regulacji obowiązujących w wielu ustawodawstwach zachodnioeuropejskich. Nasz kodeks cywilny nie porusza bezpośrednio tej problematyki. Regulacje prawne nie zachęcają też dzierżawców do dokonywania ulepszeń, a niekiedy wręcz je utrudniają.

dokumentów precyzujących założenia polityki EWG wobec dzierżaw rolnych był tzw. Plan Mansholta z 1968 r.”²⁸ W dokumencie tym²⁹ zawarte było zalecenie wprowadzenia przez kraje członkowskie takich środków i instytucji prawnych, które przyczyniłyby się do poprawy i racjonalizacji struktury agrarnej tych krajów oraz usunęłyby przeszkody prawne utrudniające bezpośrednim producentom rolnym prowadzenie racjonalnej gospodarki rolnej na uprawianych gruntach. W Planie Mansholta wiele uwagi poświęcono instytucji dzierżaw rolnych, postulując ich przekształcenie w kierunku ochrony praw dzierżawcy oraz umożliwienie mu nabycia własności dzierżawionych gruntów³⁰. Nie ma unijnych aktów prawnych regulujących w generalny sposób dzierżawę gruntów rolnych. Zagadnienie to stanowi domenę ustawodawstwa wewnętrznego krajów członkowskich³¹.

Jak podkreślał Profesor Lichorowicz, dzierżawa była często wykorzystywana przez ustawodawcę europejskiego jako instrument koncentracji gruntów rolnych, mający przyspieszyć proces zmiany generacji w rolnictwie oraz ułatwić młodym rolnikom rozpoczęcie samodzielnej działalności rolniczej. Przykładem są regulacje zawarte w dyrektywie Rady 72/160/EWG³². Według tego aktu prawa unijnego wtórne grunty rolne zwolnione przez rolnika z związku z zaprzestaniem przez niego działalności produkcyjnej powinny być przynajmniej w 85% wydzierżawione na okres co najmniej 12 lat, sprzedane lub oddane w dzierżawę wieczystą rolnikowi, który spełnia

²⁸ A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 31.

²⁹ Plan Mansholta przedłożony Komisji 21 grudnia 1968 r. nie uzyskał nigdy mocy oficjalnego dokumentu Wspólnoty, mimo to wywarł ogromny wpływ na jej politykę strukturalną. Późniejsze rozwiązania w zakresie polityki strukturalnej Wspólnoty (1985, 1992) nie są w zasadzie niczym innym, jak realizacją, oczywiście z uwzględnieniem aktualnych realiów, pomysłów i rozwiązań zawartych w Planie Mansholta. Tak A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych...*, s. 24–35; idem, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie...*, s. 27–28.

³⁰ Szerzej na temat Planu Mansholta: A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie...*, s. 27–28; idem, *Pozycja prawna gospodarstw wielkotowarowych w polskim ustawodawstwie rolnym. Uwagi de lege lata, de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, z. 3, s. 579–580.

³¹ A. Lichorowicz, P. Czechowski, *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, „Podatki i Prawo Gospodarcze UE” 1999, nr 6, s. 2.

³² Dyrektywa Rady 72/160/EWG z 17 kwietnia 1972 r. dotycząca środków zachęcających do zaprzestania działalności rolniczej i zmiany przeznaczenia użytkowanych gruntów rolnych na cele poprawy strukturalnej, Dz.Urz. WE 1972, L 96, s. 9; A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 28–29.

warunki niezbędne do korzystania z pomocy modernizacyjnej określonej w dyrektywie 72/159/EWG³³. Jak wskazywał Aleksander Lichorowicz w podręczniku prawa rolnego, istotną rolę w ewolucji dzierżawy gruntów rolnych odegrała Międzynarodowa Organizacja Pracy, która w 1963 r. wydała zalecenia państwom członkowskim w kwestii likwidacji dzierżaw typu połowicznego, jak również prawnej stabilizacji pozycji rolnika dzierżawcy³⁴.

Z kolei w książce *Status prawny gospodarstw rodzinnych*³⁵ Profesor Lichorowicz podkreślał, jak duże znaczenie dla rozwoju systemu dzierżawy gruntów rolnych we Włoszech miało przyjęcie ustawy z 3 maja 1982 r.³⁶ Wprowadziła ona m.in. nowy model dzierżawy – dzierżawę gruntu rolnego na rzecz bezpośredniego producenta (*affitto a coltivatore diretto*). Polegała ona na tym, że gdy obszar gruntów będących przedmiotem dzierżawy jest ograniczony, jego uprawa jest zapewniona przede wszystkim dzięki pracy własnej dzierżawcy i członków jego rodziny³⁷. W późniejszych latach podobne, odrębne uregulowania zasad dzierżawy rolnej na rzecz bezpośredniego producenta zaczęły pojawiać się w ustawodawstwie portugalskim (*agricultor autonomo*), hiszpańskim (*cultivador personal*) oraz w niektórych ustawodawstwach w Ameryce Łacińskiej³⁸.

Po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej producenci rolni, aby kontynuować prowadzoną działalność rolniczą, byli często zmuszeni do dostosowania przedmiotu dzierżawy, szczególnie budynków i urządzeń, do wymogów unijnych. Chodziło zwłaszcza o osiągnięcie odpowiednich standardów sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych z zakresu ochrony środowiska, stworzenie odpowiednich warunków bytowania dla poszczególnych grup zwierząt³⁹. O różnych kwestiach dotyczących dostosowywania polskiego prawodawstwa do wymogów unijnych pisał

³³ Dyrektywa Rady 72/159/EWG z 17 kwietnia 1972 r. w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych, Dz.Urz. WE 1972, L 96, s. 1. Na temat dyrektyw z 1972 r.: A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych...*, s. 28–29.

³⁴ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2005, s. 182.

³⁵ A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych...*, s. 28–29.

³⁶ L. Costato, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano 2019, s. 297 i n.; A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych...*, s. 28–29.

³⁷ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie...*, s. 17; idem, *Status prawny gospodarstw rodzinnych...*, s. 87–90.

³⁸ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie...*, s. 16.

³⁹ *Podsumowanie wyników negocjacji akcesyjnych*, „Biuletyn Informacyjny” 2003, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, nr 1–2, s. 55–58.

Profesor w takich artykułach, jak: *Stan i perspektywy wspólnej polityki rolnej oraz ich wpływ na charakter i podstawowe kierunki ewolucji norm prawa rolnego w przededniu wstąpienia Polski do UE* czy *Podstawowe kierunki rozwoju polskiego ustawodawstwa rolnego w okresie przedakcesyjnym*. W tej ostatniej publikacji Aleksander Lichorowicz podkreślał: „Polska zrobiła w ciągu ostatnich 5 lat niewątpliwie poważny krok w kierunku pełnej harmonizacji swego ustawodawstwa rolnego z ustawodawstwem unijnym. O ile w zakresie reglamentacji produkcji oraz organizacji rynków proces ten jest dość zaawansowany [...], to bardzo zapóźnione są prace harmonizacyjne odnośnie ustawodawstwa strukturalnego”⁴⁰.

Po utworzeniu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Profesor skoncentrował swoje badania na dzierżawie z Zasobu WRSP, a potem także na ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. W tym zakresie wspomnieć można o artykułach: *Pozycja prawna gospodarstw wielkotowarowych w polskim ustawodawstwie rolnym. Uwagi de lege lata, de lege ferenda* oraz *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*⁴¹.

W publikacji pt. *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawno-porównawcze)*⁴² Profesor nawiązał do francuskiej instytucji SAFER. Historyczne kształtowanie się regulacji prawnych dotyczących dzierżawy w Polsce, a także zagadnienia związane z aspektami prawa cywilnego, takimi jak zawarcie umowy, obniżenie czynszu, poddzierżawa gruntów rolnych, wypowiedzenie umowy dzierżawy, zakończenie dzierżawy, a także dzierżawa z Zasobu WRSP, znalazły swoje miejsce zarówno w rozdziale t. 8 *Systemu Prawa Prywatnego*⁴³, jak i w podręcznikach z zakresu prawa rolnego.

⁴⁰ A. Lichorowicz, *Podstawowe kierunki rozwoju...*, s. 69.

⁴¹ A. Lichorowicz, *Pozycja prawna gospodarstw wielkotowarowych w polskim ustawodawstwie rolnym. Uwagi de lege lata, de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, z. 3, s. 579–580; idem, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 1.

⁴² A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawno-porównawcze)*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V,

⁴³ A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, w: J. Panowicz-Lipska (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 8: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2004.

3. Nowy model dzierżawy gruntów rolnych

Szczególnie cenne są uwagi Profesora Lichorowicza na temat modelu dzierżawy gruntów rolnych, gdyż wskazują na kluczowe obszary ingerencji ustawodawczej w treść dzierżawy gruntów rolnych. Profesor podkreślał, że w wielu krajach można dostrzec tendencję do tworzenia szczególnego statusu prawnego dzierżawcy gruntów rolnych, który jest uwarunkowany spełnieniem określonych wymogów ustawowych, a jednocześnie zapewnia dzierżawcy uprzywilejowaną ochronę prawną oraz dostęp do świadczeń socjalnych⁴⁴. Stworzenie racjonalnego, nowoczesnego reżimu prawnego dla dzierżaw rolniczych może przyspieszyć rozwój i modernizację polskiego rolnictwa oraz zmniejszyć różnice strukturalne i gospodarcze dzielące Polskę od wiodących krajów Unii Europejskiej⁴⁵. Warto wskazać kilka też dotyczących modelu dzierżawy.

Po pierwsze, potrzebna jest stabilizacja czasowa prowadzenia gospodarstwa przez dzierżawcę na dzierżawionym gruncie, wyrażająca się m.in. w przedłużeniu minimalnego okresu dzierżawy (np. we Francji 9 lat), popieraniu dzierżaw wieloletnich, ograniczeniu możliwości przedwczesnego wypowiedzenia umowy dzierżawy jedynie do ustawowo określonych przyczyn (tzw. *numerus clausus*), a także przedłużeniu okresu wypowiedzenia oraz przedłużeniu dzierżawy na kolejny okres⁴⁶. Profesor Lichorowicz wskazywał, że prawnym środkiem ochrony stabilizacji dzierżawy gruntów rolnych jest też wprowadzenie przez niektóre kraje możliwości ubezskuteczenia otrzymanego wypowiedzenia poprzez wystąpienie przez dzierżawcę do sądu (lub innego organu właściwego w sprawach stosunku dzierżawy gruntów rolnych) o poddanie kontroli zasadności wypowiedzenia. Warto zwrócić uwagę na oryginalne rozwiązanie belgijskie, polegające na tym, że wydzierżawiający, którego wypowiedzenie stosunku dzierżawy gruntów rolnych zostało uznane przez sąd za bezskuteczne, nie może go ponowić przed upływem 3 lat⁴⁷. W Szwajcarii w podobnej sytuacji sąd może nawet przedłużyć stosunek dzierżawy na dalsze 3–6 lat.

Profesor Lichorowicz podkreślał też, że jedną z form ochrony uprawnień dzierżawcy na wypadek przedwczesnego usunięcia go z dzierżawionego gospodarstwa należy uznać instytucję odszkodowania. Przyznają ją dzierżaw-

⁴⁴ A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 69 i n.

⁴⁵ Ibidem, s. 76 i n.

⁴⁶ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie...*, s. 86 i n.

⁴⁷ Ibidem, s. 116–117.

com niektóre ustawodawstwa za sam fakt przedwczesnego ustania stosunku dzierżawy z przyczyn niezawinionych przez dzierżawcę. Jednocześnie odszkodowania takiego nie należy utożsamiać z rekompensatą za niezamortyzowane nakłady. Jest ona bowiem formą rozliczenia z poczynionych przez dzierżawcę nakładów dokonywanych w przypadku zakończenia stosunku prawnego dzierżawy, przy czym okoliczność, z czyjej inicjatywy i z jakich przyczyn zakończył się stosunek dzierżawy, ma znaczenie wtórne⁴⁸.

Po drugie, istnieje potrzeba ingerencji ustawodawcy w ustalanie wysokości czynszów dzierżawnych i ich modyfikacji. Wprowadzenie zasad ustalania czynszów ma na celu ochronę dzierżawców przed nadmiernymi żądaniami właścicieli, a Profesor poruszał również kwestię możliwości obniżania czynszu w określonych sytuacjach.

Po trzecie, znaczące jest rozszerzenie swobody dzierżawcy przy podejmowaniu decyzji produkcyjnych, zwłaszcza w przypadku długoterminowych dzierżaw. W odróżnieniu od tradycyjnych rozwiązań, które wymagały zgody właściciela na większość zmian, współczesne regulacje w wielu krajach Europy Zachodniej znacznie ograniczają ten obowiązek, dając dzierżawcom większą autonomię w inwestowaniu w dzierżawione grunty.

Po czwarte, duże znaczenie praktyczne mają wprowadzone ułatwienia w nabywaniu przez dzierżawcę własności dzierżawionych gruntów. Ustawowe prawo pierwokupu, które dzierżawca posiada wobec dzierżawionych gruntów, jest obecnie powszechnie akceptowane w Europie Zachodniej. Profesor postulował, aby dzierżawca miał prawo wstąpienia w miejsce osoby trzeciej w umowie sprzedaży nieruchomości, zawartej z pominięciem jego prawa pierwokupu, co umożliwiłoby mu nabycie nieruchomości na warunkach ustalonych z tą osobą. Obecne regulacje przewidują jedynie możliwość unieważnienia takiej umowy, co wypacza ideę i *ratio legis* prawa pierwokupu⁴⁹.

Słusznie Profesor Lichorowicz wskazywał, że jednym z najważniejszych rozwiązań chroniących i stabilizujących pozycję prawną rolnika dzierżawcy jest przyznanie mu takiej samej ochrony prawnej, jak właścicielowi. W konsekwencji przyjęcia takiego rozwiązania dzierżawca gospodarstwa rolnego, którego prawa narusza osoba trzecia, nie musiałby ograniczać się do powództwa posesoryjnego, ale mógłby korzystać we własnym imieniu

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ A. Lichorowicz, *O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych)*, w: W. Ziętara (red.), *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Warszawa 1999, s. 186–196; idem, *Potrzeba prawnego uregulowania...*, s. 63 i n.

(a nie za pośrednictwem wydzierżawiającego) z ochrony petytoryjnej, zwłaszcza występować z powództwem windykacyjnym. Profesor słusznie podkreślał, że ochrona właścicielska, przysługująca od dawna najemcom lokali, powinna zostać rozciągnięta także na dzierżawców rolnych, którzy również potrzebują takiej ochrony⁵⁰.

4. Projekt ustawy o dzierżawie rolniczej

Polskie przepisy prawne dotyczące dzierżawy gruntów rolnych znacząco odbiegają od rozwiązań przyjętych w wielu państwach Europy Zachodniej. Na szczególną uwagę zasługuje inicjatywa Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, która w lutym 2015 r. złożyła w Sejmie projekt ustawy o dzierżawie rolniczej⁵¹. Projekt ten⁵² stanowi dobry punkt wyjścia do dalszych prac legislacyjnych w zakresie dzierżawy rolniczej. W pracach nad projektem brał udział Profesor Lichorowicz. Choć projekt nie został uchwalony, zwrócił uwagę na praktyczne znaczenie dzierżawy rolniczej w Polsce i konieczność dyskusji nad nowym modelem tej instytucji. Warto także wspomnieć, że Profesor w kilku publikacjach prezentował wnioski *de lege ferenda* dotyczące dzierżawy. Przykładem jest artykuł *O nowy model dzierżawy rolniczej (proponując zmiany aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych)* czy publikacja *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*.

W uzasadnieniu do projektu z 2015 r. podkreślono, że zawiera on „szereg rozwiązań, które łagodzą właścicielski charakter modelu dzierżawy rolniczej właściwego polskiemu ustawodawstwu rolnemu, zwłaszcza ustawie z 19 października 1991 r., starając się znaleźć kompromis między pozycją prawną i interesami dzierżawcy a wydzierżawiającego, dążąc do zapewnienia równomiernej ochrony obu stron”. Wprowadzenie rozwiązań, które z jednej strony chronią dzierżawcę, a z drugiej – zachęcają go do inwestycji i ulepszania przedmiotu dzierżawy, jest kluczowe dla stabilnego prowadzenia działalności rolniczej. Jednocześnie projekt ustawy został przygotowany przed uchwaleniem nowelizacji do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

⁵⁰ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie...*, s. 86 i n.

⁵¹ Projekt ustawy o dzierżawie rolniczej złożony przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi 18.02.2015 r., druk sejmowy nr 3231, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3231> [dostęp: 23.09.2024].

⁵² Szerzej: A. Suchoń, *Jeszcze o potrzebie prawnego uregulowania dzierżawy rolniczej w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 243–258.

(u.k.u.r.) z 2016⁵³ i 2019⁵⁴ r. Zatem wykorzystując projekt, należy uwzględnić postanowienia u.k.u.r., ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Projekt z 2015 r. zawiera wiele wartościowych rozważań, które mogą zostać wykorzystane do przygotowania nowych regulacji prawnych dotyczących dzierżawy rolniczej przez wskazany już Zespół do opracowania projektu ustawy dotyczącej dzierżawy rolniczej⁵⁵. W projekcie postuluje się przede wszystkim wprowadzenie dwóch odrębnych reżimów prawnych – dla dzierżawy krótkoterminowej (od 6 miesięcy do 5 lat) i długoterminowej (od 5 do 30 lat). Co więcej, do ochrony praw dzierżawcy, który zawarł umowę dzierżawy rolniczej długoterminowej, stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności.

Warto dodać, że Kodeks cywilny daje stronom pełną swobodę w zakresie zawierania umowy dzierżawy gruntów rolnych na krótki okres albo na czas nieoznaczony. Takie dzierżawy są mało stabilne, nie zachęcają dzierżawców do dokonywania nakładów, planowania i prowadzenia racjonalnej gospodarki, co jest niekorzystne również z uwagi na zachowanie zdolności produkcyjnej dzierżawionych gruntów rolnych. Im dłuższy okres, na który zawarta jest dzierżawa, tym większą stabilizację gwarantuje stronom, a także pewność co do przysługujących im praw i obowiązków. Zważywszy na obecną sytuację, niekorzystna byłaby rezygnacja z dzierżawy na czas nieoznaczony. Jednocześnie należy doprecyzować kwestie związane z wypowiedzeniem takiej umowy. Projekt ustawy o dzierżawie rolniczej z 2015 r. określa też, że jeśli po zawarciu umowy dzierżawy rolniczej wzajemne świadczenia stron przestały być ekwiwalentne na skutek trwałej zmiany stosunków gospodarczych, to każda ze stron może żądać zmiany postanowień umowy, z wyjątkiem okresu, na który została zawarta. Projekt obejmuje także rozbudowane przepisy dotyczące czynszu. W ustawie poruszona została również kwestia podwyższenia czynszu oraz jego obniżenia z powodu klęsk żywiołowych lub innych nadzwyczajnych wypadków.

⁵³ Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. poz. 585.

⁵⁴ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1080.

⁵⁵ Zarządzenie nr 21 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 lipca 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania projektu ustawy dotyczącej dzierżawy rolniczej, Dz.Urz. UE 2024, poz. 32, <https://www.infor.pl/akt-prawny/U18.2024.207.0000032,zarzadzenie-nr-21-ministra-rolnictwa-i-rozwoju-wsi-w-sprawie-powolania-zespołu-do-opracowania-projektu-ustawy-dotyczącej-dzierżawy-rolniczej.html> [dostęp: 24.09.2024].

Obecnie jedną z barier ograniczających inwestycje w dzierżawione grunty stanowią regulacje prawne dotyczące rozliczeń za ulepszenia. Dzierżawca ma zbyt małą swobodę w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych i produkcyjnych na dzierżawionym gruncie. W projekcie wskazano, że w przypadku dokonania przez wydzierżawiającego, za zgodą dzierżawcy, nakładów i ulepszeń przedmiotu dzierżawy w okresie trwania dzierżawy rolniczej, zwiększających jego użyteczność i dochodowość, wydzierżawiający może domagać się odpowiedniej podwyżki czynszu. Na szczególną uwagę zasługują postanowienia projektu, według których w przypadku stwierdzenia, że dzierżawca nie wywiązuje się należycie ze swoich obowiązków w zakresie prawidłowego gospodarowania na przedmiocie dzierżawy, wydzierżawiający ma prawo, po uprzednim udzieleniu upomnienia, zwrócić się do właściwej Izby Rolniczej o potwierdzenie naruszenia przez dzierżawcę zasad prawidłowej gospodarki. W upomnieniu wydzierżawiający wyznacza dzierżawcy co najmniej trzymiesięczny termin, który uwzględnia cykl produkcyjny gospodarstwa dzierżawcy, aby doprowadzić przedmiot dzierżawy do właściwego stanu. W przypadku bezskuteczności upomnienia oraz po uzyskaniu potwierdzenia Izby Rolniczej o naruszeniu zasad prawidłowej gospodarki wydzierżawiający zyskuje prawo do wejścia na przedmiot dzierżawy i wykonania na koszt dzierżawcy koniecznych prac i zabiegów, mających na celu zapobieżenie zniszczeniom i pogorszeniu zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy. Co więcej, wydzierżawiający ma prawo do wypowiedzenia umowy dzierżawy rolniczej bez zachowania terminów wypowiedzenia.

Na aprobatę zasługuje też art. 27 projektu ustawy z 2015 r., który przewiduje, że dzierżawca zamierzający dokonać nakładów, inwestycji i ulepszeń przedmiotu dzierżawy rolniczej, wykraczających poza jego obowiązki określone w art. 21 ust. 1 i 2, powinien uzyskać na to zgodę wydzierżawiającego. Jednocześnie dzierżawca zyskuje nowe instrumenty prawne umożliwiające realizację inwestycji. W przypadku braku zgody wydzierżawiającego na planowane nakłady dzierżawca, który zawarł umowę długoterminowej dzierżawy rolniczej, może zwrócić się do sądu o stwierdzenie, w jakim zakresie proponowane przez niego nakłady i ulepszenia są konieczne dla utrzymania lub zwiększenia produktywności gospodarstwa. Nakłady objęte takim stwierdzeniem sądu mogą być dokonane bez zgody wydzierżawiającego, pod warunkiem że ich wartość nie przekracza 20% wartości przedmiotu dzierżawy.

Nowością w projekcie z 2015 r. w porównaniu do obecnie obowiązujących przepisów są regulacje dotyczące inwentarza. Projekt stanowi, że jeśli przedmiot dzierżawy rolniczej obejmuje inwentarz żywy należący

do wydierżawiającego, to dzierżawca jest zobowiązany utrzymywać go zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki oraz dobrostanu zwierząt. Obecne przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy nie uwzględniają kwestii przeniesienia praw i obowiązków ze stosunku dzierżawy na osobę trzecią. Projekt zawiera rozwiązania prawne w tym zakresie, określając, że dzierżawca nie może przenieść tych praw i obowiązków bez zgody wydierżawiającego. Dzierżawca musi również spełnić dodatkowe warunki, takie jak osiągnięcie wieku emerytalnego, długotrwała lub trwała niezdolność do pracy w rolnictwie.

Projekt z 2015 r. porusza też kwestię zmian osobowych w przypadku śmierci dzierżawcy lub wydierżawiającego, starając się odpowiedzieć na często pojawiające się w praktyce problemy. Chodzi o określenie, w jaki sposób śmierć jednej ze stron umowy dzierżawy wpływa na ciągłość omawianego stosunku prawnego: czy drugiej stronie przysługuje z tego powodu dodatkowe prawo wypowiedzenia oraz czy w przypadku większej liczby spadkobierców, którzy mogliby kontynuować dzierżawę, w miejsce zmarłej strony wstępuje jeden z nich, czy też za stronę umowy należy uznać kilka podmiotów. Przepisy projektu obejmują zamknięty katalog przesłanek umożliwiających natychmiastowe wypowiedzenie dzierżawy. Obecnie najwięcej wątpliwości interpretacyjnych budzi odwołanie ustawodawcy do przepisów o najmie, mianowicie do art. 667 § 2 oraz art. 664 § 2 k.c.

Projekt zawiera dużo dobrych legislacyjnie rozwiązań, jednak w przypadku niektórych propozycji należy przeprowadzić ponownie dyskusję, gdyż zmieniła się sytuacja społeczno-gospodarcza. Na przykład w odniesieniu do nowych proponowanych uprawnień Izby Rolniczej trzeba odnotować znaczne poszerzenie jej obowiązków. Lepszym rozwiązaniem byłoby powołanie Rolniczego Sądu Mediacyjnego. Należy się też odnieść do proponowanej formy umowy dzierżaw. Wydaje się, że nadal powinna być dopuszczalna forma pisemna i ustna. Wprowadzenie obowiązkowego aktu notarialnego mogłoby zniechęcić do zawierania długoterminowych umów dzierżawy. Poza tym projekt z 2015 r. został przygotowany przed zmianą ustawy o kształtowaniu ustroju z 2016 i 2019 r., a regulacje tego aktu prawnego powinny zostać uwzględnione w nowych przepisach o dzierżawie rolniczej.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania potwierdzają, że dorobek naukowy Profesora Aleksandra Lichorowicza dotyczący dzierżawy jest niezwykle bogaty i ponadczasowy. Stanowi źródło inspiracji dla nauki, ustawodawcy i praktyki.

Profesor wyznaczał nowe kierunki rozwoju dzierżawy rolniczej. Dziś wręcz każdy badacz z zakresu prawa przygotowujący publikację na temat dzierżawy, zwłaszcza gruntów, nawiązuje do dorobku Profesora Lichorowicza. Prace są bowiem zróżnicowane tematycznie, obejmując zarówno regulacje wynikające z Kodeksu cywilnego, jak i z ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Nie ulega wątpliwości, że do szczególnie ważnych dzieł Profesora Lichorowicza należy książka *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich* z 1986 r., artykuły poświęcone nowemu modelowi dzierżawy gruntów rolnych oraz rozważania dotyczące napraw i ulepszeń przedmiotu dzierżawy. Instytucja dzierżawy gruntów rolnych jest bez wątpienia istotna dla rozwoju zarówno gospodarstw rolnych w Polsce, jak i prawa rolnego, wpisując się we współczesne wyzwania związane z zachowaniem bezpieczeństwa żywnościowego, stabilnym prowadzeniem działalności rolniczej i ochroną środowiska oraz wzmocnieniem pozycji producenta w łańcuchu rolno-żywnościowym.

Jeżeli chodzi o projekt ustawy o dzierżawie rolniczej z 2015 r., w której przygotowaniu brał udział Profesor Lichorowicz, to szczególnie ważne w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej są propozycje dotyczące czynszu dzierżawnego, napraw i ulepszeń przedmiotu dzierżawy, przesłanek wypowiedzenia dzierżawy gruntów rolnych, kontynuacji dzierżawy w przypadku śmierci dzierżawcy czy wydzierżawiającego, przeniesienia praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy oraz przyznania większej ochrony dzierżawcy.

BIBLIOGRAFIA

- Adenuga A.H., Jack C., McCarry R. (2021), *The Case for Long-Term Land Leasing: A Review of the Empirical Literature*, „Land” nr 10.
- Costato L. (2019), *Corso di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, Milano.
- Janda K., Bright S., Patrick J., Wilkinson S., Dixon T.J. (2019), *The evolution of green leases: towards inter-organizational environmental governance*, w: R. Lorch, J. Laubscher, E. Hon-wan Chan, H. Visscher (red.), *Building Governance and Climate Change. Regulation and Related Policies*, London.
- Kremer E., Truszkiewicz Z. (red.) (2009), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków.
- Lichorowicz A. (1981), *O nowy kształt prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcom nieruchomości rolnych*, „Nowe Prawo” nr 7–8.
- Lichorowicz A. (1986), *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodnioeuropejskich (studium prawnoporównawcze)*, Kraków.

- Lichorowicz A. (1986), *Zakres swobody prowadzenia przez dzierżawcę gospodarstwa rolnego w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” nr 24.
- Lichorowicz A. (1991), *Opinia o projekcie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach*, „Przegląd Legislacyjny” nr 1.
- Lichorowicz A. (1996), *Konsekwencje stowarzyszenia Polski z Europejską Wspólnotą Gospodarczą w dziedzinie polskiego ustawodawstwa w przedmiocie struktur agrarnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 5.
- Lichorowicz A. (1996), *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków.
- Lichorowicz A. (1999), *O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych)*, w: W. Ziętara (red.), *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Warszawa.
- Lichorowicz A. (2000), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok.
- Lichorowicz A. (2002), *Podstawowe kierunki rozwoju polskiego ustawodawstwa rolnego w okresie przedakcesyjnym*, w: R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Kluczbork.
- Lichorowicz A. (2002), *Stan i perspektywy wspólnej polityki rolnej oraz ich wpływ na charakter i podstawowe kierunki ewolucji norm prawa rolnego w przededniu wstąpienia wstąpienia Polski do UE*, „Studia Prawno-Europejskie” t. 6.
- Lichorowicz A. (2002), *W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu*, „Studia Iuridica Agraria”, t. 3.
- Lichorowicz A. (2003), *Pozycja prawna gospodarstw wielkotowarowych w polskim ustawodawstwie rolnym. Uwagi de lege lata, de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” z. 3.
- Lichorowicz A. (2004), *Dzierżawa*, w: J. Panowicz-Lipska (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, Warszawa.
- Lichorowicz A. (2004), *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 1.
- Lichorowicz A. (2005), *Dzierżawa gruntów rolnych*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Lichorowicz A. (2005), *Opinia o projekcie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw*, „Przegląd Legislacyjny” nr 3–4.
- Lichorowicz A. (2005), *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie studium prawno-porównawcze*, „Studia Iuridica Agraria” t. V.
- Lichorowicz A. (2010), *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Lichorowicz A., Czechowski P. (1999), *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, „Podatki i Prawo Gospodarcze UE” nr 6.
- Lütke-Handjery Ch., Haarstrich J., Nehls C. (2023), *Landwirtschaftliches Pachtrecht des BGB und Landpachtverkehrsgesetz*, Berlin.
- Suchoń A. (2015), *Jeszcze o potrzebie prawnego uregulowania dzierżawy rolniczej w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.

- Suchoń A. (2021), *Z prawnej problematyki korzystania przez dzierżawców gruntów rolnych ze wsparcia finansowanego z pierwszego i drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej oraz programów zatwierdzonych przez Komisję Europejską*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” nr 4.
- Suchoń A. (2023), *Inwestycje OZE na gruntach rolnych a bezpieczeństwo żywnościowe – wybrane zagadnienia prawne*, w: P. Gołasa, P. Litwiniuk (red.), *Ekonomiczne, prawne i społeczne uwarunkowania produkcji i korzystania z odnawialnych źródeł energii*, Warszawa.
- Suchoń A. (2023), *Lease Stability in Agricultural Land: Legal Instruments in Poland and other Selected European Countries*, „Indonesian Comparative Law Review” nr 6.
- Suchoń A. (2024), *Przekazanie gospodarstwa rolnego, nieruchomości rolnej a wsparcie finansowe w ramach Wspólnej Polityki Rolnej – wybrane zagadnienia prawne istotne dla praktyki notarialnej*, w: J. Mikołajczyk (red.), *Prawo rolne. Czynności notarialne. Klauzule w aktach notarialnych. Wzory aktów notarialnych. Praktyka notarialna*, Warszawa.
- Wasserfallen A. (2017), *Landwirtschaftliche Pacht*, w: R. Norer (red.), *Handbuch zum Agrarrecht*, Wien.
- Winkler W. (2012), *Landpachtrecht in Frankreich*, „Agrar und Umweltrecht” nr 1.

ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Polska

e-mail: zygmuntruszkiewicz@uj.edu.pl

ORCID: 0000-0001-9277-4262

Postrzeżenie prawa na przykładzie instytucji scalania gruntów rolnych

Perception of the law
on the example of agricultural land consolidation

Percezione del diritto
sull'esempio dell'istituto di ricomposizione fondiaria

The perception of the nature and role of the law has a fundamental influence on its impact on social relations of legal significance. It also translates into a greater or lesser activity of the bodies applying the law. In countries with legal systems categorised as civil law, the image of the law is shaped mainly by doctrine and to a lesser extent by judicature, contrary to the common law countries where the law is “judge-made” and mainly based on judicial decisions. This different perception of the law is of practical significance as it does not remain without influence on the mechanisms by which the law operates. Looking at the law through the prism of the circumstances of a particular case, especially one classified as a hard case, allows us to see the nature of the law in a sharper way, including the relationship between the concretisation of the content of legal norms and socio-economic and political conditions. A case of great social importance and at the same time of legal complexity is a consolidation proceeding, especially one that lasts for decades. In the context of such cases it is clear that regulations cannot be equated with law but may only constitute a starting point for the search for appropriate legal norms necessary for the adjudication of specific cases. Hence the potentially momentous role, in this dimension, of the body that will apply the law with the objective of concretising just and equitable legal norms.

Keywords: agricultural law, land consolidation, consolidation proceedings, perception of the law

Il modo di percepire le caratteristiche e il ruolo del diritto influenza significativamente il suo impatto sulle relazioni sociali di rilevanza giuridica. Ciò si traduce anche in una maggiore o minore attività di autorità che applicano la legge. Nei Paesi con sistemi giuridici classificati come civil law, l'immagine del diritto è modellata dalla dottrina, in misura minore dalla

giurisprudenza, invece nei Paesi di common law – al contrario, principalmente dalla giurisprudenza. Questa diversa percezione del diritto ha un significato pratico. Non resta senza impatto sui meccanismi di funzionamento del diritto. Guardare il diritto attraverso il prisma delle circostanze di un caso specifico, soprattutto di quelli inclusi negli hard cases, consente di vedere più chiaramente le caratteristiche del diritto, compreso il rapporto tra lo specificarsi del contenuto delle norme giuridiche e le condizioni socio-economiche e politiche. Una questione di grande importanza sociale e, al contempo, di complessità giuridica sono i processi di ricomposizione fondiaria, soprattutto quelli che durano diverse decine di anni. Nel contesto di questo tipo di casi è chiaramente percepibile che le disposizioni di legge non possano essere identificati con la legge stessa, esse possono essere solo un punto di partenza per trovare norme giuridiche adeguate, indispensabili al fine di giudicare casi specifici. Ciò permette di capire quanto rilevante sia il ruolo delle autorità che applicano la legge con il presupposto di specificare norme giuridiche giuste ed eque.

Parole chiave: diritto agrario, ricomposizione fondiaria, processi di ricomposizione fondiaria, percezione del diritto

1. Prawo jest tak abstrakcyjnym, niematerialnym i zarazem złożonym narzędziem (instrumentem) oddziaływania na życie społeczne, że mimo odwiecznych wysiłków zadowalające zdefiniowanie, czym prawo jest, jaka jest jego istota oraz jakie są jego właściwości i mechanizmy działania, jest niezmiernie trudne. Fundamentalne – z punktu widzenia postrzegania i opisywania prawa – relacje między prawodawcą (normodawcą) a ustawodawcą, między przepisami a prawem, między przepisami i prawem a normami prawnymi czy też między tworzeniem przepisów, stanowieniem prawa, stosowaniem przepisów, norm prawnych i stosowaniem prawa ciągle wzbudzają żywą dyskusję mimo przepastnych bibliotek prawniczych, tworzonych przez tysiąclecia. Rozważania dotyczące tych zagadnień są silnie – co zrozumiałe – ukierunkowane na zgłębienie filozoficznych i teoretycznych podstaw fenomenu, jakim jest prawo.

Niemniej użyteczne jest również, choć rzadko wykorzystywane w poszukiwaniach badawczych, spojrzenie na prawo od strony dogmatyki, tj. konkretnych instytucji prawnych czy rozwiązań prawnych, zaliczanych do różnych gałęzi prawa, w tym prawa rolnego. Można nawet odnieść wrażenie, że filozofii i teorii prawa nie po drodze z dogmatyką, tak użyteczną w praktycznym działaniu prawa. Dlatego celem niniejszego artykułu jest próba uchwycenia i wyostrenia właściwości prawa oraz mechanizmów jego działania, tym razem przez pryzmat konkretnej, wielowymiarowej instytucji prawnorolnej, jaką jest scalanie rolnicze. Wielowymiarowość tej instytucji

przejawia się również w tym, że może być ona zaliczana także do innych gałęzi prawa, co jednocześnie rzutuje na właściwe postrzeganie rozważań dotyczących wyodrębniania poszczególnych gałęzi (dziedzin) prawa, w tym prawa rolnego.

Zagadnienie wyodrębniania w ramach prawa, rozumianego jako zespół norm prawnych, odrębnej gałęzi prawa określanej jako prawo rolne wciąż wzbudza wiele kontrowersji. Jak zauważa Aleksander Lichorowicz, dzieje się dlatego, że „[t]eoria prawa nie potrafiła [...] ustalić generalnego *fundamentum divisionis*, na podstawie którego można by dokonywać wydzielenia poszczególnych gałęzi w systemie prawa”¹. Rozważania dotyczące podziałów prawa na gałęzie dowodzą, iż znalezienie z jednej strony merytorycznie uzasadnionego, a z drugiej – uniwersalnego (wspólnego) kryterium dla wszystkich dziedzin prawa nie jest obiektywnie możliwe. W konsekwencji dominują podziały prawa dokonywane na podstawie różnych kryteriów, począwszy od kryterium podmiotowego (prawo publiczne i prywatne), przez kryterium metody regulacji (cywilne, administracyjne, karne), a skończywszy na różnie ujmowanym kryterium przedmiotowym. Na podstawie tego ostatniego wyodrębnia się m.in. prawo rolne.

Różnorodność ujmowania kryterium przedmiotowego sprawia, że zakres wyodrębnianej w ten sposób gałęzi prawa może być różnie określany: wąsko, obejmując normy prawne odnoszące się do regulowania wykorzystywania gruntów w celu prowadzenia działalności rolniczej, lub coraz szerzej, począwszy od obejmowania prawem rolnym również regulacji dotyczących tzw. pierwszego przetworzenia (czyli prawo żywnościowe), poprzez zaliczanie do tej gałęzi prawa regulacji odnoszących się do organizacji rynków rolnych, a skończywszy na obejmowaniu prawem rolnym norm prawnych regulujących środowisko, w którym prowadzona jest działalność rolnicza oraz w którym żyją rolnicy i ich bliscy.

Tak ujmowane kryterium przedmiotowe charakteryzuje się daleko posuniętą konwencjonalnością, umożliwiającą dość swobodne – w zależności od potrzeb – określanie jego zakresu wpływającego na obejmowanie prawem rolnym norm prawnych dotyczących relacji społecznych bezpośrednio lub pośrednio powiązanych z aktywnością rolniczą. Dlatego w doktrynie podejmowano próby uściślenia kryterium przedmiotowego, rdzeniem prawa rolnego czyniąc normy regulujące działalność szeroko ujmowanego przedsiębiorstwa rolnego (w tym gospodarstwa prowadzonego przez rolnika

¹ A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 29.

indywidualnego), eksponując charakter instytucji, które dotyczą produkcji rolnej opartej na prawach biologicznych, nie w pełni kontrolowanych przez człowieka, i podkreślając specyfikę instytucji prawnych, które nie występują w innych, poza prawem rolnym, dziedzinach prawa.

Taką próbę podjął również Aleksander Lichorowicz, który uważa stosunek prawnorolny za podstawę tworzenia, ze względu na uwarunkowania społeczno-gospodarcze, szczególnych regulacji, zarówno prywatno-, jak i publicznoprawnych, mających być spójnym narzędziem do kształtowania stosunków rolnych według przyjętych założeń². W innym miejscu wykazuje on, że prawo rolne spełnia nawet kryterium metody regulacji, tyle że swoiście rozumianej przez Stanisława Włodykę jako dobór szczególnych instrumentów prawnych (zarówno publiczno-, jak i cywilnoprawnych) do założonego celu regulacji, a nie jako rodzaj instrumentu (władczego, w tym karnego, oraz równościowego). Co więcej, uważa, że prawo rolne spełnia kolejne kryterium, jakim jest wytworzenie odrębnych zasad. Zmiana ustroju w Polsce nie wpłynęła zdaniem Aleksandra Lichorowicza na postrzeganie prawa rolnego, gdyż po latach napisał, iż „pięćdziesięcioletni rozwój legislacyjny prawa rolnego w Polsce doprowadził do tego, że spełnia ono kryteria uznawane w nauce za niezbędne do uznania odrębności danego działu prawa”³. Roman Budzinowski poszedł krok dalej, pisząc: „Dotychczasowe rozważania stanowią dobrą podstawę do określenia autonomii prawa rolnego w systemie prawa”⁴, a w innym miejscu dodał: „mając też na uwadze wspomniane relacje prawa rolnego z innymi dziedzinami prawa oraz dorobek doktryny zachodnioeuropejskiej w tym zakresie, należałoby przyjąć, że prawo rolne jest dziedziną (gałęzią) w systemie prawa o względnej samodzielności”⁵.

W moim przekonaniu najbardziej zbliżone do uniwersalnego, a zarazem merytorycznie uzasadnionego kryterium wyodrębniania gałęzi prawa jest kryterium odwołujące się do celu regulacji i kształtowanych w ramach jej rozwoju zasad. To rozwój stosunków społeczno-gospodarczych, determinowany określonymi założeniami wynikającymi z prowadzonej polityki, przesądza bowiem o skali wyodrębnienia danej dziedziny prawa. Pierwotnie normy prawnorolne miały naturę prywatnoprawną z tej przyczyny, że normy dotyczące niemal każdej aktywności gospodarczej kształtowano zwyczajowo-

² A. Lichorowicz, *Pojęcie stosunku prawno-rolnego jako kryterium wyodrębnienia prawa rolnego w systemie prawa*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1987, t. XX, s. 137–158.

³ A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot...*, s. 31.

⁴ R. Budzinowski, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2022, s. 42.

⁵ *Ibidem*, s. 43 i 44.

wo w ramach relacji budowanych w związku z tą aktywnością. Ingerencja władcza w interesie publicznym (społecznym) była rzadkością. Co więcej, aktywność rolnicza przez wieki miała charakter dominujący, a tym samym prawo prywatne było w sferze gospodarczej – można rzec – prawem rolnym. Prawo publiczne zaczęło wkraczać w stosunki rolne w tych przypadkach, gdy ze względu na interes publiczny (społeczny) uznawano władcze ingerowanie w nie za konieczne. Tego rodzaju oddziaływanie w pewnym okresie rozwoju prawa rolnego stało się w niektórych krajach na tyle doniosłe, a zarazem przemożne, że mówi się o administracyjno-prawnym rodowodzie prawa rolnego w tych krajach. W każdym razie prawo rolne jako odrębna dziedzina „nie narodziło się w społeczeństwie rolniczym, lecz dopiero wtedy, gdy społeczeństwo to przestało mieć wyłącznie taki charakter, co w Europie nastąpiło w końcu XIX wieku, oraz gdy stało się możliwe wprowadzenie do systemu prawnego specjalnych regulacji dotyczących rolnictwa”⁶.

Współcześnie, z jednej strony ze względu na procesy globalizacyjne dotykające również sfery prawnej, z drugiej – ze względu na występującą w ramach demokratycznych ustrojów coraz silniejszą presję na poddawanie kontroli państwa niemal każdej aktywności, nawet gospodarczej, władcze oddziaływanie na stosunki społeczne związane z szeroko rozumianym rolnictwem jest coraz silniejsze. To sprawia, że na rozwój prawa rolnego coraz większy wpływ mają polityka rolna oraz wzajemnie na siebie oddziałujące doktryna i orzecznictwo. W wyniku tego prawo rolne również jest obudowywane regulacjami publicznoprawnymi, które coraz bardziej w nim dominują. I jest to zjawisko na tyle powszechne, że określa się je mianem publicyzacji prawa prywatnego, i to nie tylko rolnego. Sprawia ono, że pomiędzy gałęziami prawa wyodrębnionymi według kryterium przedmiotowego zacieśniają się więzi, i to w taki sposób, że zakresy poszczególnych dziedzin częściowo się pokrywają (np. prawo podatkowe, prawo konsumenckie, prawo ubezpieczeń społecznych, prawo rolne). W konsekwencji często dochodzi do kolizji celów i zasad w tych dziedzinach, co prowadzi do paradoksu, że w miarę wzrostu szczegółowości regulacji rośnie znaczenie wykładni w konkretyzowaniu właściwych norm w kontekście nietypowych przypadków.

Wobec tego autonomiczność prawa rolnego i jego względną samodzielność, o której pisał Roman Budzinowski, trzeba rozumieć jako podkreślenie specyfiki dziedziny, jaką jest prawo rolne, a nie jako wyswobodzenie się go z systemu prawnego. Innymi słowy, relacja między elementami systemu

⁶ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 109.

prawnego a prawem rolnym jest coraz bardziej współzależna. To pozwala patrzeć na prawo rolne przez pryzmat dorobku doktrynalnego i orzeczniczego dotyczącego prawa jako całości (tj. od ogółu do szczegółu), a zarazem postrzegać prawo przez pryzmat instytucji zaliczanych do poszczególnych gałęzi prawa, w tym przypadku do prawa rolnego (tj. od szczegółu do ogółu). I warto to czynić również z tej drugiej perspektywy, gdyż konkretne instytucje prawne w działaniu silniej wyostrzają właściwości i uwarunkowania działania prawa jako takiego, co z kolei rzutuje zwykle na interpretowanie obowiązujących przepisów pod kątem zastosowania w konkretnym przypadku, a niekiedy przemawia za koniecznością ich modyfikowania w drodze tworzenia bardziej szczegółowych przepisów, a nawet za tworzeniem zupełnie nowych regulacji.

Postrzeżenie prawa przez pryzmat szczegółowych regulacji składających się na określoną instytucję jest niezwykle ważne w krajach kontynentalnych z systemami prawnymi zwanymi *civil law*. W krajach tych bowiem na postrzeżenie prawa o wiele silniej oddziałuje doktryna, i to o pozytywistycznym nastawieniu, niż orzecznictwo. Wówczas kładzie się nacisk na odczytanie treści adekwatnych (przepisów) regulacji z myślą o ich właściwym zastosowaniu w konkretnych przypadkach. Natomiast w krajach *common law* to orzecznictwo ma większy wpływ na działanie prawa. Postrzeżenie prawa przez pryzmat orzekania sprawia więc, że uwarunkowania społeczno-gospodarcze, w tym polityka, o wiele mocniej oddziałują na rolę i mechanizmy działania prawa, co siłą rzeczy zwiększa rolę wykładni funkcjonalno-celowościowej, a tym samym rolę organu orzekającego. Wówczas na prawo patrzy się głównie od strony funkcjonalno-celowościowej, jako na narzędzie (instrument) realizowania przyjmowanych założeń i celów z myślą o uchwyceniu wszelkich uwarunkowań efektywności prawa. Prawo można więc badać, opisywać i stosować na różne sposoby: od filozofii prawa w poszukiwaniu istoty prawa, poprzez teorię prawa skupiającą się na wyjaśnianiu mechanizmów jego działania, a skończywszy na tworzeniu i interpretowaniu konkretnych regulacji⁷.

2. W celu ukazania właściwości prawa, jego roli i mechanizmów działania w konkretnych przypadkach wybrałem instytucję prawną, jaką jest scalenie gruntów rolnych i leśnych, zaliczaną do prawa rolnego wyodrębnianego według kryterium przedmiotowego. Uczyniłem tak z czterech powodów. Po pierwsze, scalenie łączy w sobie doniosłe zagadnienia prawnomaterialne

⁷ Z. Truszkiewicz, *Rozumieć prawo. Ius est ars boni et aequi*, Kraków 2023, s. 709–817.

i złożone wymagania proceduralne, których celem jest pogodzenie interesów prywatnoprawnych zazwyczaj licznej grupy uczestników postępowania z interesem społecznym sprowadzającym się do poprawy struktury agrarnej na obszarze scalenia. W postępowaniu scaleniowym chodzi bowiem o radykalną przebudowę stosunków własnościowych na obszarze scalenia w połączeniu z odpowiednimi rozliczeniami. Ileż bowiem trzeba niekiedy włożyć wysiłku, żeby rozstrzygnąć spór między dwoma podmiotami, a co dopiero odpowiednio ułożyć w ramach jednego postępowania interesy majątkowe nawet kilku tysięcy osób.

Po drugie, przy tak wielopodmiotowej, a zarazem wielowątkowej sprawie należało się spodziewać bardzo rozbudowanych, wręcz kazuistycznych regulacji, które odnosiłyby się do każdego problemu mogącego pojawić się w ramach tak długotrwałego, złożonego i wielowymiarowego postępowania, jakim jest każde postępowanie scaleniowe. Tymczasem obecnie obowiązująca ustawa z 23 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów⁸ liczy tylko 38 artykułów. Nieco bardziej rozbudowane były regulacje scaleniowe obowiązujące w latach 60. XX wieku. Odnosząc się wówczas do regulacji z 1920 r., Aleksander Lichorowicz pisał: „Porównując rozporządzenie z 19 IV 1920 z późniejszym tak skomplikowanym polskim ustawodawstwem scaleniowym, rzuca się w oczy brak formalizmu i prostota ustalonych w 1920 r. zasad procedury komasacyjnej”⁹. Jakież musiało być zaufanie do kompetencji formalnych i materialnych osób działających w charakterze organu scaleniowego, skoro ograniczono się do skąpej regulacji.

Po trzecie, tak się złożyło, że znam okoliczności sprawy scaleniowej, w której dodatkowym źródłem komplikacji było kilkudziesięcioletnie trwanie postępowania.

Po czwarte, motywem przesądającym o wykorzystaniu instytucji scalenia rolniczego do spojrzenia na prawo jest jubileusz ukończenia przez Profesora Lichorowicza 85 lat, połączony z uroczystością odnowienia jego doktoratu. Od nadania mu stopnia doktora nauk prawnych minęło bowiem ponad 50 lat. Stało się to na mocy uchwały Rady Wydziału Prawa UJ podjętej 16 stycznia 1967 r. po przeprowadzeniu przewodu doktorskiego na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *Akcja scalenia gruntów na ziemiach polskich – w rozwoju*, przygotowanej pod kierownictwem prof. Stanisława Rittermana.

⁸ Ustawa z 23 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, Dz.U. Nr 11, poz. 80 ze zm., t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1197.

⁹ A. Lichorowicz, *Problem scalania gruntów w Polsce okresu międzywojennego*, „Kra-kowskie Studia Prawnicze” 1968, t. I, nr 1–2, s. 217.

3. Scalenie w podhalańskiej wsi zostało zainicjowane wnioskiem złożonym z początkiem lat 80. XX wieku przez grupę właścicieli liczącą ponad 500 osób, posiadających łącznie ponad 2000 ha gruntów. Po trzech latach powiadomiono zainteresowanych o wszczęciu postępowania scaleniowego. Łączny obszar scalenia wraz z prywatnymi lasami obejmował powierzchnię ponad 4500 ha, należąca do prawie 2300 właścicieli (część wsi). Projekt scalenia został zatwierdzony decyzją administracyjną (zwaną dalej decyzją scaleniową) dopiero w 2006 r. Ustawa o scaleniu i wymianie gruntów rolnych umożliwia władcze zatwierdzenie projektu scalenia, jeżeli większość uczestników scalenia nie zgłosi do niego zastrzeżeń (art. 27 ust. 1). W opisywanym postępowaniu warunek ustawowy został spełniony, i to z nawiązką, ponieważ niecałe 18% uczestników złożyło zastrzeżenia do projektu scalenia. W decyzji scaleniowej stwierdzono ponadto, że stanowi ona tytuł do ujawnienia nowego stanu prawnego w księgach wieczystych i podstawę do wprowadzenia uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych im gruntów. Co więcej, decyzji kończącej postępowanie scaleniowe został nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Od tej decyzji wniesiono ponad 300 odwołań (około 12% uczestników scalenia). Po kilkunastu miesiącach organ odwoławczy uchylił rygor natychmiastowej wykonalności, a po kilku kolejnych organ odwoławczy nie uwzględnił odwołań i utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję scaleniową. Z dniem jej wydania stała się ona ostateczna. W związku z tym wywołała skutki prawne (w tym w sferze własnościowej) niezależnie od wątpliwości dotyczących celowości i skutków nadania decyzji zatwierdzającej projekt scalenia rygoru natychmiastowej wykonalności.

Obydwie decyzje (scaleniowa i organu odwoławczego) zostały jednak zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) przez niewielką grupę (4%) uczestników postępowania scaleniowego. Po kilku latach, w 2011 r., WSA uchylił obie decyzje. Sąd stwierdził m.in., że zaskarżona decyzja scaleniowa nie może być wykonywana. Jako przeszkody wymienił w szczególności: brak udziału stron w postępowaniu, brak rozpatrzenia wszystkich wniesionych odwołań, brak ustalenia następców prawnych biorących udział w postępowaniu zmarłych stron, brak doręczenia decyzji odwoławczej wszystkim stronom, wydanie decyzji przez pracownika lub organ podlegający wyłączeniu na podstawie art. 24 k.p.a. lub art. 25 § 1 pkt 1 k.p.a., niewłaściwy sposób doręczenia decyzji zatwierdzającej projekt scalenia, wątpliwości co do złożenia wniosku przez wymaganą przepisami ustawy o scaleniu i wymianie gruntów większość właścicieli gospodarstw rolnych lub właścicieli gruntów, których obszar przekracza połowę gruntów całej

wsi, wywołane fragmentarycznością zgromadzonych w toku postępowania akt wydanie decyzji scaleniowej na podstawie szacunku gruntów dokonanego w 1989 r. w zupełnie innym stanie faktycznym, także w oderwaniu od przeznaczenia terenu określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Na kilkudziesięciu stronach uzasadnienia WSA precyzyjnie opisał naruszenia obowiązujących przepisów zarówno materialnoprawnych, jak i proceduralnych, które wystąpiły w tym postępowaniu.

Wyrok kasujący decyzje scaleniowe, wydany przez WSA, został w 2013 r. utrzymany w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny¹⁰, który w swoim uzasadnieniu podzielił ocenę uchybień wskazanych przez WSA.

Po niemal 30 latach sprawa scaleniowa została przekazana organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia, czyli w istocie wróciła do punktu wyjścia. Jednak życia społeczności dotkniętej przedłużającym się scaleniem nie dało się zamrozić. W wyniku wydanych rozstrzygnięć organu I i II instancji dotychczasowy operat ewidencyjny został zastąpiony nowym, uwzględniającym stan prawny powstały wskutek wydania decyzji zatwierdzającej projekt scalenia. W nowej ewidencji gruntów ujawniono ponad 21 tys. działek poscaleniowych o łącznej powierzchni ponad 4500 ha. Zanim doszło do uchylenia decyzji scaleniowej, zamknięto zdecydowaną większość ksiąg wieczystych prowadzonych przed scaleniem. Dla około 95% poscaleniowych działek założono bowiem nowe księgi wieczyste. Utworzono 11 dróg. Aczkolwiek stan posiadania gruntów nie był w pełni zgodny ani ze stanem sprzed wszczęcia postępowania scaleniowego, ani ze stanem określonym w uchylonym projekcie scalenia, m.in. dlatego, że tylko około 500 działek użytkowano rolniczo według stanu poscaleniowego. Pozostałe działki były użytkowane zgodnie ze stanem sprzed scalenia bądź nieużytkowane. Ponadto przez 19 lat, za zgodą organu prowadzącego postępowanie scaleniowe, następował obrót nieruchomościami, który został uwzględniony w projekcie scalenia.

Obrotu cywilnoprawnego dokonywano również po wprowadzeniu operatu scalenia do ewidencji. W latach 2010–2016 na obszarze scalenia doszło do zmian „własnościowych” wskutek zawarcia ponad 750 umów m.in. sprzedaży, darowizny, działów spadku. Dokonywano także geodezyjnych podziałów nieruchomości, a nawet wydawano pozwolenia na budowę. Objęto nimi łącznie prawie 3500 działek stanowiących ponad 15% obszaru scalenia. Dane dotyczące stanu prawnego nieruchomości zostały ujawnione w działach II

¹⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 842/09; wyrok NSA z 18 października 2013 r., sygn. II OSK 698/13.

ksiąg wieczystych również na podstawie uchylonej decyzji scaleniowej i późniejszych zdarzeń cywilnoprawnych (np. umów sprzedaży, darowizny, działu spadku). W działach III ksiąg wieczystych co do zasady brakowało wpisów ostrzeżeń o niezgodności treści ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym (czyli sprzed scalenia).

Mimo zagmatwanego stanu prawnego i władania starosta w 2018 r. wydał decyzję o umorzeniu postępowania scaleniowego, wszczętego na podstawie wniosku z 1984 r. Zaskakująco ujęto w uzasadnieniu główną przyczynę umorzenia: wniosek o wszczęcie postępowania sprzed ponad 30 lat nie spełniał wymogów przewidzianych w ustawie o scaleniu i wymianie gruntów.

Wobec okoliczności w skrócie opisanego stanu faktycznego pojawiają się fundamentalne pytania: czy należało – mimo uchybień materialno- i formalnoprawnych, popełnionych w ramach postępowania scaleniowego – uchylić decyzję zatwierdzającą projekt scalenia, a jeżeli już do tego doszło, to jakie są skutki jej uchylecia, w jakim zakresie możliwy jest powrót do stanu sprzed scalenia, czy można kontynuować postępowanie scaleniowe, a jeśli tak, to jakie zastosować przy tych zaszłościach wymogi, jakim stanem geodezyjnym i własnościowym należało się kierować w okresie od uchylecia decyzji scaleniowej do chwili umorzenia postępowania scaleniowego (tj. po jego zakończeniu bez merytorycznego odniesienia się do stanu powstałego wskutek trwającego trzydzieści parę lat postępowania), a także po jego umorzeniu; przykładowo w obrocie własnościowym, przy ustalaniu podatków od nieruchomości, w postępowaniach o podziały geodezyjne nieruchomości, o wydanie pozwoleń na budowę czy też w różnych innych postępowaniach i przypadkach: stanem przedscaleniowym, do którego nie można już w pełni powrócić, czy też poscaleniowym, który z chwilą uchylecia decyzji scaleniowych przestał obowiązywać i wskutek umorzenia postępowania nie będzie mógł być przywrócony, nawet w części? A w konsekwencji: jak traktować zdarzenia prawne, w tym czynności prawne i różne orzeczenia, dokonane i wydane z uwzględnieniem „nowego” stanu, obowiązujące od chwili wydania decyzji zatwierdzającej projekt scalenia do jej uchylecia, a nawet dalej, aż do umorzenia postępowania scaleniowego i po jego umorzeniu?

Nikogo nie trzeba przekonywać o doniosłości opisaną sprawą dla całej zaangażowanej w nią społeczności wiejskiej. Wszczęto ją jeszcze w połowie lat 80. XX wieku w zupełnie innych uwarunkowaniach politycznych, gospodarczych, ekonomicznych, prawnych i społecznych. Po 20 latach postępowania scaleniowego, przekazywanego – ze względu na zmieniające się przepisy dotyczące własności – od jednego organu do drugiego, wydano w końcu, w nowych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych,

w tym ustrojowych, decyzję zatwierdzającą projekt scalenia. Na zmianę tych warunków wpływ miały również uchwalane plany zagospodarowania przestrzennego. Decyzja ta z dniem jej wydania wywołała zmiany własnościowe na całym obszarze scalenia (ponad 4500 ha) z powodu nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności, a po jego uchyleniu – z powodu utrzymania tej decyzji przez organ II instancji w mocy.

Jednakże ostateczną decyzję scaleniową sądy administracyjne uchyliły ze względu na liczne uchybienia materialnoprawne i proceduralne. Problem w tym, że z jednej strony uchylona decyzja scaleniowa z powodu nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności czy też utrzymania jej w mocy przez organ II instancji wywołała już skutki materialnoprawne, przynajmniej w odniesieniu do części obszaru scalenia, a z drugiej – owe nieodwracalne skutki wpływają, z uwagi na charakter postępowania scaleniowego, na sytuację prawną pozostałych uczestników tego postępowania, chociażby pośrednio, z tym że nawet nie wiadomo w jakim stopniu. W konsekwencji ustalenie skutków prawnych na całym obszarze scalenia wywołanych wejściem w życie decyzji scaleniowej oraz jej późniejszym uchyleniem jest niezmiernie zawiłe, i to na tyle, że zdecydowano się na wystąpienie do ustawodawcy o wydanie szczególnej ustawy, która uporządkowałaby stan prawny na obszarze konkretnego scalenia, czyli w indywidualnej sprawie.

W takim kontekście nasuwają się zasadnicze pytania: czy nie można było, mimo stwierdzonych uchybień w postępowaniu scaleniowym, oddalić skargi na ostateczną decyzję scaleniową i utrzymać ją w mocy ze względu na stosunkowo niewielki sprzeciw ze strony uczestników postępowania i na nieodwracalne w dużej mierze następstwa w sferze prawnej i faktycznej; innymi słowy, czy mimo naruszenia przepisów materialnoprawnych i proceduralnych można było wydać w zgodzie z prawem orzeczenie utrzymujące w mocy decyzję zatwierdzającą projekt scalenia, a tym samym czy można było objąć ochroną prawną zdecydowaną większość uczestników scalenia, niekwestionujących decyzji scaleniowej, odwołując się przy poszukiwaniu właściwych norm nawet do poczucia sprawiedliwości i słuszności?

W moim przekonaniu z uwagi na zaistniałe okoliczności wręcz należało utrzymać w mocy decyzję zatwierdzającą projekt scalenia, mimo stwierdzonych uchybień materialnoprawnych i proceduralnych, zwłaszcza że sam ustawodawca podsuwa taką możliwość w przypadku, gdy decyzja wydana z naruszeniem prawa wywoła nieodwracalne następstwa. Zgodnie bowiem z art. 156 § 2 k.p.a. nie stwierdza się nieważności decyzji m.in. z tego względu, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. W takim przypadku

– jak postanowiono w art. 158 § 2 k.p.a. – organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji. Również sądy administracyjne mogły, a nawet powinny skorzystać z tej możliwości.

Zgodnie bowiem z art. 145 § 1 pkt 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹ sąd może m.in. stwierdzić wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach. Co więcej, uważam, że tego rodzaju orzeczenie należałoby wydać nawet wówczas, gdyby przepisów odwołujących się do nieodwracalnych skutków nie było. Taka możliwość wynika bowiem z istoty i roli prawa, właściwości przepisów, w połączeniu z rolą organów zobligowanych do poszukiwania i skonkretyzowania norm prawnych odpowiednich do ocenianego stanu faktycznego, zwłaszcza złożonego i zarazem krańcowo nietypowego.

Jeśli już uchylono decyzję scaleniową, to – wobec stopnia skomplikowania sytuacji na tym etapie i braku odpowiednich regulacji prawnych – sprawę mógł rozwikłać chyba tylko ustawodawca, ale w jaki sposób: czy za pomocą regulacji generalnych i abstrakcyjnych, nieodnoszących się wprost do opisanego przypadku, czy przez ustawowe uregulowanie stanu prawnego w granicach konkretnego obszaru scalenia, w tym przypadku objętego wyżej opisaną sprawą. Jeśli wybierze drugie rozwiązanie, to ustawa będzie również rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, dotyczącym ponad 2000 uczestników postępowania, aczkolwiek wypracowanym tym razem w ramach innych procedur niż administracyjne i sądowno-administracyjne, tj. w istocie będzie orzeczeniem w postaci ustawy, tyle że niezaskarżalnym, ale czy akceptowalnym przez wszystkich uczestników postępowania? Z pewnością też nie.

Jednak zawilości tak złożonej sprawy w połączeniu z koniecznością uporządkowania stanu prawnego obligują wręcz do przyjęcia drugiego rozwiązania, które najogólniej można byłoby ująć następująco. W moim przekonaniu należałoby: 1) uznać mocą ustawy stan prawny wynikający z uchylonej decyzji scaleniowej za obowiązujący od chwili jej wydania i 2) zamieścić w ustawie regulacje, które umożliwiłyby sądowne: a) korygowanie zatwierdzonego stanu prawnego ze względu na szczególne okoliczności, jakie zaszły przed i po uchynieniu decyzji scaleniowej, oraz b) dochodzenie odszkodowań za szkody poniesione wskutek naruszeń prawa w postępowaniu scaleniowym.

¹¹ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935.

Ostatecznie po wielu latach ustawodawca zdecydował się na interwencję, uchwalając 7 października 2022 r. ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z potwierdzeniem aktualności nowego oznaczenia oraz nowego stanu prawnego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia gruntów¹². Ustawodawca wybrał jednak rozwiązanie pierwsze. Z jednej strony regulacja zamieszczona w ustawie ma charakter abstrakcyjny i generalny, obejmuje bowiem każde postępowanie scaleniowe w przypadku uchylenia przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów i braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego. Z drugiej strony – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy¹³ – została ona przyjęta w celu uporządkowania skutków opisanego postępowania scaleniowego.

Zapewne brano pod uwagę zarzut, że ustawa ograniczona do regulacji porządkującej i formalizującej skutki opisanego scalenia będzie oceniana jako naruszająca zasadę trójpodziału władz, aczkolwiek o przyjęciu nietypowych rozwiązań prawnych przesądzają stany nazywane niekiedy wyższą koniecznością, zezwalające na odstępianie od przyjętych kanonów i zasad. Nie można też wykluczyć, że nie jest to jedyny przypadek, w którym nie poradzono sobie ze scaleniem. I być może z powodu wahań co do sposobu uporządkowania stanu wywołanego umorzonym postępowaniem scaleniowym przyjęto w ustawie rozwiązania, które nie mają nic wspólnego z wypracowanymi i stosowanymi od wieków konstrukcjami prawnymi.

Ograniczając się do ogólnej oceny wspomnianej ustawy, należy stwierdzić, że jest to akt mało przejrzysty, a przede wszystkim wadliwy z punktu widzenia zarówno zastosowanych narzędzi, jak i techniki legislacyjnej. Może on być wykorzystywany do instruowania, jak nie powinno się tworzyć aktu prawnego. Już sama treść podstawowego uregulowania zamieszczonego w art. 2 ustawy budzi poważne zastrzeżenia. Postanowiono w nim, że „[w] przypadku uchylenia przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów i braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego, nowe dane ujawnione w ewidencji gruntów i budynków, wynikające z ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, posiadają przymiot aktualności w zakresie nowego oznaczenia oraz nowego stanu prawnego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia gruntów”.

¹² Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z potwierdzeniem aktualności nowego oznaczenia oraz nowego stanu prawnego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia gruntów, Dz.U. z 2022 r. poz. 2417.

¹³ Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 2040.

Od razu nasuwa się tutaj pytanie, co w świetle ustawy jest zdarzeniem prawnym wywołującym zmiany własnościowe na obszarze scalenia i z jaką chwilą one następują, zwłaszcza że kolejne przepisy traktują o wydawaniu zaświadczeń potwierdzających aktualność nowych danych, o których mowa w art. 2, dla obszaru scalenia gruntów. Co więcej, ustawa nie przewiduje postępowania weryfikującego jedną z podstawowych przesłanek, tj. „braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego”. Wręcz przeciwnie, w art. 6 ust. 1 mówi się o umorzeniu postępowania scaleniowego z mocy prawa w przypadku uchylecia przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów i braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego. A w przypadku gdy okoliczności w postaci uchylecia przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów i braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego zaistniały przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przewiduje się jedynie wydanie zaświadczenia potwierdzającego aktualność nowych danych, o których mowa w art. 2, dla obszaru scalenia gruntów, i to w terminie 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy (art. 6 ust. 2).

Być może założono, że brak możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego został już potwierdzony decyzją o umorzeniu postępowania. Ze skrótkowo przedstawionej regulacji wynika, że ustawodawca nie przykłada wagi do różnic między nabyciem z mocy prawa (deklaratoryjnym) a nabyciem na podstawie orzeczenia (konstytutywnym) ani do form prawnych potwierdzania czy kształtowania skutków prawnych, w tym przypadku odnoszących się do obszaru scalenia. Trzeba dodać, że ustawodawca w ogóle nie odniósł się do kwestii ewentualnych odszkodowań za szkody poniesione wskutek naruszeń prawa w trakcie prowadzenia postępowania scaleniowego.

4. Opisana wyżej sprawa scaleniowa potwierdza, że ani przepisów materialno-, ani proceduralnych nie można utożsamiać z prawem, że poszukując właściwych norm prawnych w celu rozstrzygnięcia bardzo zagmatwanych spraw ze względu na ich stronę podmiotową i przedmiotową, trzeba odwoływać się do całego systemu prawnego, do roli prawa, w tym roli organów orzekających, a nawet do poczucia sprawiedliwości i słuszności, sprzeciwiającego się wydaniu orzeczeń, które zamiast przesądzać o stanie faktycznym i prawnym, tylko bardziej komplikują relacje społeczne związane z określonymi okolicznościami. Prawo (nie przepisy) jest bowiem w ręku właściwych organów narzędziem zapewnienia pożądanej ochrony prawnej, a nie święto-

ścią samą w sobie. Organy mają osądzać sprawy, poszukując norm prawnych w całym systemie prawnym, a nie ograniczać się do stosowania przepisów, zwłaszcza odnoszących się bezpośrednio do rozpatrywanej sprawy.

Takie podejście do prawa, jako narzędzia właściwego oddziaływania na relacje społeczne, nie wynika jedynie z postrzeganej roli prawa i organów go stosujących, ale znajduje także potwierdzenie w przepisach zawierających zwroty niedookreślone czy klauzule generalne, umożliwiające korygowanie przepisów szczególnych w kontekście złożonych, a zarazem nietypowych stanów faktycznych przez konkretyzowanie norm prawnych pod kątem okoliczności konkretnego przypadku. Gdyby jednak takich przepisów nie było, to i tak należałoby przyjąć, że z uwagi na właściwości i rolę prawa kompetencje organów obejmują nie tylko uprawnienie, lecz także obowiązek skonkretyzowania normy prawnej o takiej treści, która pozwoliłaby uznać daną ingerencję ze strony organu za sprawiedliwą i słuszną. Niekiedy trzeba nawet pogodzić się z naruszeniem prawa, jeżeli wywołało ono nieodwracalne skutki, które można co najwyżej odpowiednio zrekompensować. I nie ma tym nic nadzwyczajnego w świetle instytucji ograniczających czy wyłączających ochronę prawną, nawet jeśli naruszenia nie wywołują nieodwracalnych następstw. Granice i koszty społeczne ochrony prawnej muszą mieć również swoje uzasadnienie.

BIBLIOGRAFIA

- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Budzinowski R. (2022), *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Lichorowicz A. (1968), *Problem scalania gruntów w Polsce okresu międzywojennego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” t. I, nr 1–2.
- Lichorowicz A. (1987), *Pojęcie stosunku prawnoroelnego jako kryterium wyodrębnienia prawa rolnego w systemie prawa*, „Krakowskie Studia Prawnicze” t. XX.
- Lichorowicz A. (2009), *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Truskiewicz Z. (2023), *Rozumieć prawo. Ius est ars boni et aequi*, Kraków.

II. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 30 grudnia 2019 r., I ACa 616/19¹

1. W przypadku zastrzeżenia praw odkupu uprawniony (sprzedawca) wykonuje je (w czasie przewidzianym umową) przez złożenie oświadczenia, którego adresatem jest kupujący. Oświadczenie to sprowadza się do wyrażenia woli skorzystania z przyznanego umową uprawnienia. Skuteczne złożenie oświadczenia aktualizuje wynikający z art. 594 § 1 KC obowiązek zwrotnego przeniesienia własności rzeczy. Przeniesienie własności rzeczy na sprzedawcę wymaga zawarcia odrębnej umowy (a zatem nie dochodzi do przeniesienia własności już w wyniku samego oświadczenia sprzedawcy o wykonaniu prawa odkupu).

2. Elementem oświadczenia sprzedawcy o wykonaniu prawa odkupu nie jest oświadczenie o cenie, za którą zamierza rzecz odkupić. Obowiązek sprzedawcy jeśli chodzi o świadczenie należne kupującemu w wykonaniu prawa odkupu nie wynika z tego oświadczenia, lecz jest kształtowany przez przepis ustawy (art. 594 § 1 KC). Treść tego przepisu wskazuje natomiast na to, że kupujący może uzależnić oświadczenie o zwrotnym przeniesieniu własności od równoczesnego zaspokojenia roszczeń o zwrot ceny, kosztów i nakładów. Tego rodzaju powiązanie może nastąpić w procesie przez podniesienie zarzutu analogicznego w skutkach do zarzutu z art. 488 § 1 KC. Zarzut ten będzie miał więc charakter dylatoryjny, sąd w orzeczeniu nakazującym złożenie oświadczenia woli powinien wskazać wartość świadczenia sprzedawcy, a nadanie klauzuli wykonalności takiemu orzeczeniu nastąpi dopiero po dostarczeniu dowodu zapłaty (art. 786 KPC).

¹ Wyrok wraz z uzasadnieniem został opublikowany w SIP Legalis nr 2301588.

Uwagi wstępne

W glosowanym wyroku przedmiotem analizy sądowej jest problematyka prawa odkupu, uregulowana w art. 593–595 Kodeksu cywilnego², przy czym regulacja ta przewiduje jedynie umowne prawo odkupu³. Jak słusznie zauważył Sąd Apelacyjny w obszernym uzasadnieniu komentowanego orzeczenia, prawo odkupu nie jest instytucją o ugruntowanej praktyce, a wypowiedzi orzecznictwa dotyczące wykładni art. 593 i 594 k.c. są nieliczne. Na podstawie informacji zawartych w elektronicznych bazach orzeczeń można stwierdzić, że problematyką prawa odkupu częściej zajmowały się sądy powszechne⁴, a jedynie sporadycznie była ona podejmowana przez Sąd Najwyższy⁵. W doktrynie nie została również podjęta głębsza refleksja naukowa nad prawem odkupu⁶. W tej sytuacji każda wypowiedź – zarówno

² Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm. (dalej: k.c.).

³ Ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 423, ze zm.) do ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 589, ze zm., dalej: u.g.n.r.s.p.) został dodany przepis art. 29 ust. 5, który przyznawał Agencji Nieruchomości Rolnych ustawowe prawo odkupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w okresie 5 lat, licząc od dnia jej nabycia. Zdecydowaną krytykę dokonanej zmiany legislacyjnej przeprowadził A. Lichorowicz, podnosząc, że nowe rozwiązanie „stanowi przejaw pewnej degeneracji – wadliwego kierunku przemian instytucji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa” (A. Lichorowicz, *Kwestia zgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu Agencji Nieruchomości Rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 29). Po dogłębnej analizie prawnej autor stwierdził, że instytucja ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 u.g.n.r.s.p. jest niezgodna z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Ocenę tę podzielił Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 18 marca 2010 r. (K 8/08, OTK Seria A 2010 nr 3, poz. 23) orzekł niezgodność art. 29 ust. 5 u.g.n.r.s.p. z wymienionymi wyżej przepisami konstytucyjnymi.

⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 24 października 2012 r., I ACa 764/12, Legalis nr 737631; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 grudnia 2008 r., I ACa 395/08, Legalis nr 397046; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 14 maja 2021 r., I ACa 730/20, Legalis nr 2699832; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 31 sierpnia 2010 r., I ACa 691/10, Legalis nr 316514.

⁵ W ostatnim czasie por. wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2023 r., II CSKP 518/22, Legalis nr 2854957.

⁶ Cz. Żuławska, w: G. Bieniek (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, Warszawa 2001, s. 110–112; J. Jezioro, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 1429–1431; M. Safjan, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny, t. II: Komentarz do art. 450–1088*, Warszawa 2005, s. 290–296; S. Bogucki, *Prawo odkupu*, „Rejent” 1995, nr 9, s. 137–156; A. Brzozowski, w: A. Brzozowski, J. Jastrzębski, M. Kaliński, W.J. Kocot, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2023, s. 80–81.

orzecznicza, jak i piśmiennicza – dotycząca omawianej instytucji zasługuje na uwagę, ponieważ skłania do dyskusji, a tym samym wzbogaca wiedzę na temat prawa odkupu.

W komentowanym wyroku Sąd Apelacyjny odniósł się do kilku problematycznych kwestii związanych ze stosowaniem art. 593 i 594 k.c., które dotyczą: treści oświadczenia o wykonaniu prawa odkupu, ceny odkupu, charakteru prawnego odkupu oraz przesłanek wydania orzeczenia sądu zastępującego oświadczenie woli.

Jak można zauważyć na podstawie wyróżnionych zagadnień, rozważania Sądu Apelacyjnego są wieloaspektowe. Wszystkie analizowane wątki koncentrują się jednak wokół zasadniczej kwestii, jaką jest cena odkupu oraz konsekwencje jej określenia w oświadczeniu o wykonaniu prawa odkupu. *Gros* też wypowiedzianych przez Sąd Apelacyjny, będących elementami charakterystyki prawa odkupu, zasługuje na aprobatę. Jedynie niektóre skłaniają do polemicznej refleksji. Samo zaś rozstrzygnięcie oceniamy jako prawidłowe, znajdujące uzasadnienie w wywodach sądu.

1. Stan faktyczny

Wymagający interwencji sądu, zaistniały między stronami spór powstał na tle dość złożonego stanu faktycznego, którego istotne elementy przedstawiały się następująco. Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR; przekształcona 1 września 2017 r. w Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, KOWR), jako sprzedawca, 9 stycznia 2015 r. zawarła umowę, której przedmiotem była niezabudowana nieruchomość rolna o powierzchni ok. 5 ha, za cenę niepełną 100 tys. zł. W umowie strony zastrzegły prawo odkupu, które mogło zostać wykonane przez ANR na rzecz Skarbu Państwa w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy sprzedaży. Strony postanowiły, że cena odkupu nieruchomości zostanie ustalona jako suma: ceny sprzedaży, udokumentowanych kosztów związanych z zawarciem umowy sprzedaży oraz wartości nakładów poniesionych na nieruchomość, o ile zwiększą one jej wartość. Dodatkowym zastrzeżeniem umownym było postanowienie, że prawo odkupu mogło zostać wykonane zarówno w odniesieniu do całej nieruchomości, jak i w odniesieniu do poszczególnych jej części. Sprzedaż została dokonana w warunkach przetargu publicznego, a z uwagi na brak zainteresowania nieruchomością jej cena została obniżona do połowy wartości rynkowej.

W lipcu 2017 r. Rada Miasta podjęła uchwałę o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w wyniku czego nastąpiła zmiana przeznaczenia terenu. Nieruchomość będąca przedmiotem sprzedaży zosta-

ła określona jako „teren złoża kruszyw mineralnych przeznaczonych do eksploatacji”.

Zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym zmiana przeznaczenia nieruchomości z rolnej na przemysłową była konsekwencją prowadzonych prac geologicznych, w efekcie których wykryto nadające się do eksploatacji złoża kopalin pospolitych. Prace związane z koniecznością przekwalifikowania nieruchomości wykonał dzierżawca, którego wiązała z kupującym umowa dzierżawy zawarta w 2017 r. Tym samym dzierżawca poniósł nakłady związane z przekwalifikowaniem nieruchomości.

Istotną okolicznością w sprawie pozostaje to, że gdyby nie poniesione nakłady, nie doszłoby do zmiany przeznaczenia nieruchomości, a tym samym do zwiększenia jej wartości. KOWR 18 września 2017 r. złożył oświadczenie o wykonaniu prawa odkupu za cenę niespełna 100 tys. zł, która została ustalona przez sprzedawcę jako suma ceny określonej w umowie sprzedaży oraz udokumentowanych kosztów poniesionych przez kupujących.

Pozwani nie stawili się 5 października 2017 r., dniu wyznaczonym przez powoda w celu podpisania aktu notarialnego, zawierającego przeniesienie własności nieruchomości na KOWR jako sprzedawcę. W tej sytuacji KOWR wystąpił do Sądu Okręgowego o wydanie orzeczenia stwierdzającego obowiązek dłużnika złożenia oświadczenia woli na podstawie art. 64 k.c.

2. Rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego

Sąd I instancji uznał, że powództwo nie zasługuje na uwzględnienie. Rozstrzygnięcie to sąd oparł na ustaleniach faktycznych, wśród których kluczowa była opinia biegłego, dotycząca zasadności i wartości poniesionych nakładów, a w konsekwencji – ocena podniesienia wartości nieruchomości. Przedstawione przez biegłego wyliczenia zostały uznane przez sąd jako rzetelne, wnikliwe, logiczne, prawidłowe i należycie uzasadnione.

Wprawdzie powód próbował podważyć opinię biegłego, jednak Sąd Okręgowy trafnie zauważył, że w świetle ugruntowanego poglądu judykatury samo niezadowolenie strony z opinii biegłego nie jest wystarczającą przesłanką do uwzględnienia wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii innego biegłego.

Oceniając podstawę prawną powództwa, Sąd Okręgowy odniósł się do orzeczenia wydanego na podstawie art. 64 k.c., spełniającego funkcję zastępczego oświadczenia woli. Przede wszystkim trafnie podkreślił, że wspomniany przepis nie jest samoistną podstawą do powstania obowiązku złożenia oznaczonego oświadczenia woli. Źródła tego obowiązku mają

różny charakter – mogą wynikać z ustawy albo z czynności prawnej⁷. Nie budzi kontrowersji stwierdzenie Sądu Okręgowego, że orzeczenie wydane na podstawie art. 64 k.c. ma charakter konstytutywny i zastępuje formę szczególną, wymaganą przez przepisy prawa dla zastępczego oświadczenia woli⁸. Jednak przesłanką wydania orzeczenia nakazującego złożenie oświadczenia woli jest ustalenie, czy pozwany rzeczywiście ma obowiązek złożyć oświadczenie woli i jakiej ma być ono treści.

Zdaniem Sądu Okręgowego w rozpoznawanym stanie faktycznym pozwani nie byli zobowiązani do złożenia oświadczenia woli o powrotnym przeniesieniu własności nieruchomości na sprzedawcę (KOWR). Wniosek ten sąd oparł na materiale dowodowym, podnosząc, że między stronami „nie doszło do uzgodnienia wszystkich istotnych elementów umowy w przedmiocie przeniesienia prawa własności nieruchomości”. Sąd I instancji uznał bowiem, że cena określona przez powoda w oświadczeniu o wykonaniu prawa odkupu nieruchomości nie zawierała wartości nakładów, a jedynie cenę sprzedaży oraz koszty związane z zawarciem umowy sprzedaży. W ocenie Sądu Okręgowego opinie biegłego z zakresu wyceny nieruchomości nie pozostawiają wątpliwości, że nakłady poniesione przez pozwanych należało uwzględnić w cenie odkupu. Nie ma przy tym znaczenia fakt, że nakładów tych nie ponieśli osobiście kupujący, lecz dzierżawca. Ostatecznie Sąd Okręgowy uznał, że „powód nie udowodnił, aby doszło do uzgodnienia pomiędzy stronami wszystkich istotnych elementów umowy, skoro pozwani nie wyrazili zgody na realizację prawa odkupu za cenę określoną przez powoda”.

3. Stanowisko Sądu Apelacyjnego

Wśród zarzutów apelacji powód podniósł naruszenie zarówno przepisów prawa procesowego, jak i materialnego. Kluczowe znaczenie dla oceny prawidłowości rozstrzygnięcia sądu I instancji miała kwestia materialnoprawna powództwa, czyli zarzut naruszenia art. 594 § 1 w zw. z art. 64 k.c. oraz w zw. z art. 1047 k.p.c. Po krótkiej, ogólnej charakterystyce prawa odkupu⁹

⁷ Podane przez Sąd Okręgowy przykłady (umowa przedwstępna – art. 389–390 k.c., umowa obligacyjna – art. 155–158 k.c., umowa odkupu – art. 593–594 k.c.) dobrze ilustrują okoliczności uzasadniające wydanie orzeczenia w trybie art. 64 k.c.

⁸ Z. Radwański, Z. Kuniewicz, *Forma czynności prawnej*, w: Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 2, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019, s. 221.

⁹ Odniesienie się do uwag na temat konstrukcji prawnej prawa odkupu nie jest konieczne. Koncepcje dotyczące konstrukcji prawnej prawa odkupu przedstawia R. Longchamps de Bérier, *Polskie prawo cywilne. Zobowiązania*, Poznań 1999, s. 465–466. Sąd Okręgowy przyjął koncepcję prawa kształtującego, czyli uprawnienia do jednostronnego ukształtowania

podkreślającej niedosyt opracowań naukowych oraz wypowiedzi orzecznictwa na temat tego prawa, Sąd Apelacyjny wyraził zarzut pod adresem Sądu Okręgowego. Podniósł mianowicie, że pominął on w swoich wywodach fakt, iż oświadczenie woli o wykonaniu prawa odkupu skonstruowane zostało przez powoda w sposób sprzeczny z istotą tego prawa, a także sprzeczny z treścią łączącej strony umowy. Ostatecznie Sąd Apelacyjny oddalił apelację, a jako główną przyczynę nieuwzględnienia żądania powoda wskazał, że wolą powoda było wydanie wyroku nakazującego pozwanym złożenie oświadczenia woli o przeniesieniu własności nieruchomości za cenę ściśle określoną w oświadczeniu. Tym samym orzeczenie nakazujące pozwanym złożenie oświadczenia woli o przeniesieniu własności nieruchomości za cenę wyższą niż określona w oświadczeniu o wykonaniu prawa odkupu byłoby niedopuszczalnym wyjściem ponad żądanie pozwu. Takiego żądania powód nie sformułował.

4. Ocena rozstrzygnięć sądów I i II instancji

Rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego i Sądu Apelacyjnego są zbieżne, gdyż sąd II instancji oddalił apelację, dzieląc ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu Okręgowego. Przedmiotem dalszej analizy będą więc głównie wywody Sądu Apelacyjnego. Niemniej w uzasadnieniu wyroku Sądu Okręgowego pojawiają się pewne stwierdzenia, które również zasługują na komentarz.

Wiele uwag zawartych w uzasadnieniu zasługuje na akceptację. W szczególności nie budzą kontrowersji stwierdzenia, które dotyczą: zastrzeżenia prawa odkupu w określonej umowie, obowiązku kupującego zwrotu ceny oraz zapłaty innych świadczeń, o których mowa w art. 594 k.c., chwili powrotnego przeniesienia prawa własności na sprzedawcę, konieczności zawarcia odrębnej umowy o skutkach rozporządzających. Wątpliwości dotyczą natomiast wypowiedzi Sądu Apelacyjnego, które odnoszą się do ceny odkupu.

Główną przyczyną oddalenia apelacji przez sąd II instancji był sposób określenia ceny odkupu. Powód w swoim żądaniu wydania orzeczenia zastępującego oświadczenie woli pozwanych nie uwzględnił nakładów na nieruchomości, których wartość została w rzetelny sposób ustalona przez biegłego. Sąd Apelacyjny trafnie uznał, że określenie ceny odkupu nie jest niezbędnym elementem oświadczenia woli sprzedawcy o wykonaniu prawa

stosunku prawnego, jednak oparcie się na tej koncepcji nie ma istotnego znaczenia dla samego rozstrzygnięcia. Poza tym formuła glosy nie jest właściwą dla prowadzenia rozważań teoretycznoprawnych, wykraczających poza ramy, które wyznacza przedmiot wyroku i jego uzasadnienie.

odkupu. Słusznie zatem sąd II instancji stwierdził, że obowiązek spełnienia przez kupującego należnych sprzedawcy świadczeń (w tym ceny odkupu) jest kształtowany przez art. 594 § 1 k.c. Na aprobatę zasługuje również uwaga Sądu Apelacyjnego, że w umowie sprzedaży strony mogą ustalić inny sposób określenia wysokości ceny i innych świadczeń, niż wynika to z ustawy.

Kontrowersje budzi jednak teza Sądu Apelacyjnego, że cena odkupu musi być określona już w umowie sprzedaży. Należy przypuszczać, że opinię tę podzielił także Sąd Okręgowy, który stwierdził, że „pomiędzy powodem a pozwanymi nie doszło do uzgodnienia wszystkich istotnych elementów umowy w przedmiocie przeniesienia prawa własności”.

Odnosząc się do tego fragmentu argumentacji sądów I i II instancji, należy zauważyć, że określenie ceny jest niewątpliwie istotnym elementem umowy sprzedaży, ma ono również taką doniosłość w odniesieniu do umowy odkupu, która jest sprzedażą powrotną. Określenie ceny – co jest powszechnie wiadome osobom zajmującym się prawem umów – nie musi wiązać się ze wskazaniem konkretnej liczbowo kwoty; wystarczy, jeśli strony wskażą podstawy do jej ustalenia¹⁰.

W przypadku ceny odkupu strony nawet nie muszą wskazywać podstaw do jej ustalenia, ponieważ w razie braku postanowień umownych wielkość świadczeń kupującego, w tym cenę, określa art. 594 § 1 k.c. Wykonując prawo odkupu, sprzedawca składa oświadczenie woli, które – prawidłowo złożone – wywołuje skutki prawne przewidziane w art. 594 k.c. W rozpoznawanym stanie faktycznym sprzedawca jednostronnie określił cenę odkupu, co nie mogło odnieść zamierzonego skutku prawnego i dlatego jego żądanie zastąpienia oświadczenia woli kupującego orzeczeniem sądu nie zostało uwzględnione.

W przedstawionej sytuacji nasuwa się jednak pytanie, czy sprzedawca złożył skutecznie oświadczenie woli o wykonaniu prawa odkupu. Pytanie to ukazuje problem prawa odkupu w nieco innej płaszczyźnie aniżeli żądanie wydania zastępczego oświadczenia woli w trybie art. 64 k.c. Natomiast sens tego pytania uzasadnia fakt, że w oświadczeniu o odkupie wcale nie musi znaleźć się oświadczenie dotyczące ceny, jaką kupujący obowiązany jest zapłacić sprzedawcy w ramach sprzedaży powrotnej. Poszukując odpowiedzi na sformułowane pytanie, można przedstawić dwie koncepcje rozwiązania tego problemu.

Pierwsza zakłada, że oświadczenie woli o wykonaniu prawa odkupu zostało skutecznie złożone, a nieskuteczny jest jedynie ten element oświad-

¹⁰ Zamiast wielu por. Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2017, s. 22.

czenia sprzedawcy, który dotyczy ceny odkupu. Sprzedawca samodzielnie bowiem, wbrew postanowieniom umowy, określił wysokość ceny, znacznie zaniżając wartość swojego świadczenia, gdyż nie uwzględnił wartości nakładów na nieruchomości, które ewidentnie zwiększały jej wartość. Obowiązek zwrotu nakładów nie tylko wynika z art. 594 § 1 k.c., ale był także przewidziany przez § 7 ust. 3 i 5 umowy między stronami.

Natomiast w świetle drugiej koncepcji oświadczenie sprzedawcy o wykonaniu prawa odkupu zostało złożone pod warunkiem zawieszającym, że kupujący zaakceptuje sposób rozliczenia przedstawiony przez sprzedawcę. Ponieważ kupujący nie zgodził się na proponowaną cenę, oświadczenie sprzedawcy nie wywołało zamierzonego skutku prawnego. Z opisu stanu faktycznego oraz podanych przez sądy obu instancji argumentów wynika, że sprzedawca raczej nie zdawał sobie sprawy z konsekwencji podjętych działań, zwłaszcza skutków oświadczenia woli o wykonaniu prawa odkupu. Biorąc pod uwagę, że nie tylko domagał się w pozwie stwierdzenia obowiązku złożenia przez kupującego oświadczenia woli, ale także jego wolą było, aby przeniesienie własności nieruchomości nastąpiło za cenę ściśle określoną w oświadczeniu o odkupie, należy ostrożnie przyjąć, że oświadczenie o wykonaniu prawa odkupu zostało złożone pod warunkiem. Nie zostało ono zatem skutecznie złożone z przyczyn, o których mowa w drugiej z przedstawionych koncepcji.

ZBIGNIEW KUNIEWICZ, MARIA WYSOCKA-ORLIK
Uniwersytet Szczeciński

III. SPRAWOZDZANIA I INFORMACJE

**Konferencja naukowa
„Wspólna Polityka Rolna 2023–2027.
Wyzwania dla prawodawcy,
praktyki oraz nauki prawa rolnego”
(Politica Agricola Común.
Retos para el legislador,
la práctica y la ciencia del derecho agrario),
Poznań–Obrzycko, 11–13 czerwca 2024 r.**

W dniach 11–13 czerwca br. w Ośrodku UAM w Obrzycku koło Poznania odbyła się konferencja naukowa dotycząca obecnego okresu funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej w kontekście wyzwań dla prawodawcy, praktyki oraz nauki prawa rolnego. Przypadająca w tym roku 20. rocznica objęcia polskiego rolnictwa mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej była doskonałą okazją, by – nie zapominając o przeszłości – spojrzeć na aktualne wyzwania, które przed WPR stoją. Dlatego celem konferencji stała się wymiana poglądów oraz debata nad podstawowymi problemami związanymi ze współczesną regulacją rolnictwa w kontekście tych wyzwań. Wydarzenie objęli patronatem: minister rozwoju i technologii Krzysztof Paszyk oraz minister rolnictwa i rozwoju wsi Czesław Siekierski. Wzięli w nim udział prawnicy agraryści ze wszystkich ośrodków uniwersyteckich w Polsce oraz agraryści hiszpańscy.

W pierwszej części konferencji odbyła się uroczystość poświęcona jubileuszowi prof. dra hab. Aleksandra Lichorowicza z okazji 85. rocznicy urodzin. Profesor należy do grona najwybitniejszych polskich agrarystów



Profesor Aleksander Lichorowicz

o międzynarodowym autorytecie. Uczestników konferencji powitał prorektor UAM prof. dr hab. Tadeusz Wallas, który w pięknych słowach naszkicował dorobek Jubilata oraz złożył gratulacje. Ze strony Wydziału Prawa i Administracji UAM wystąpiła prodziekan prof. Katarzyna Kokocińska, która również odniosła się do znakomych osiągnięć i złożyła Jubilatowi serdeczne życzenia. Laudację na cześć Jubilata wygłosił prof. Roman Budzinowski, przewodniczący Zarządu Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów. Profesor przedstawił ją w następujących słowach:

Szanowny Panie Rektorze,
 Pani Dziekan,
 Szanowni Państwo,
 Panie, Panowie, Koleżanki i Koledzy,
 a przede wszystkim Szanowny, Dostojny Panie Profesorze –
 zwracam się do pana Profesora Lichorowicza –
 Drogi Jubilacie, Drogi Kolego Aleksandrze!

Już w trakcie przygotowywania tego tekstu towarzyszyły mi silne emocje, zwłaszcza wzruszenie, duma i radość. Niezwykły to bowiem zaszczyt oraz wielka przyjemność, że mogę wystąpić podczas dzisiejszej uroczystości w roli laudatora i przedstawić sylwetkę oraz dokonania Pana Profesora. Jest to także moja powinność jako przewodniczącego Zarządu Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów. Nade wszystko jednak mam ogromną satysfakcję, że w ten sposób możemy – jako środowisko polskich prawników agrarystów – wyrazić uznanie dla osiągnięć i zasług Pana Profesora oraz podziękować za pracę, a także postawę i jako badacza, i jako człowieka otwartego na innych, skorego do pomocy. Czynię to nie w celu spłacenia długu, ale realizując naszą, czyli młodszego i młodego pokolenia, moralną powinność. Oczywiście jest, że patrzymy w przyszłość, cieszymy się z osiągnięć naszej agrarystyki, także na arenie międzynarodowej, ale nie zapominamy o tych, którzy dla rozwoju nauki prawa rolnego zrobili najwięcej. Taką osobistością jest Profesor Aleksander Lichorowicz, dzisiejszy Jubilat.

Zdaję sobie sprawę, że przedstawienie – nawet pokrótce – zasług Pana Profesora nie jest zadaniem łatwym, choćby ze względu na wielość dokonań, i to na różnych płaszczyznach. Jest Pan przykładem Uczzonego, który potrafił znakomicie połączyć bogatą aktywność naukową, a także dydaktyczną i organizacyjną z zaangażowaniem w sprawy publiczne. Nie można więc sprowadzać Pana działalności tylko do roli badacza uprawiającego wcale niełatwą naukę, jaką niewątpliwie jest, i to z różnych względów, prawo rolne, ale należy dostrzegać umiejętne wplecenie wysiłku twórczego w całą aktywność zawodową, służącą zwłaszcza procesowi stanowienia prawa i jego doskonalenia, by osiągać pożądane rezultaty w życiu społecznym i gospodarczym, szczególnie w celu rozwoju rolnictwa i rozwoju Polski.

Trudno w jednym, z konieczności krótkim wystąpieniu przedstawić działalność i osiągnięcia Jubilata. Dla mnie kluczem do ich wyboru jest prezentacja kariery akademickiej Szanownego Profesora. W niej bowiem można poszukiwać inspiracji i źródła późniejszych dokonań, ale też prześledzić, nazwijmy to, zwroty akcji.

Szanowni Państwo!

Profesor Aleksander Lichorowicz jest absolwentem znanego krakowskiego V Liceum Ogólnokształcącego im. A. Witkowskiego, w którym w 1956 r. uzyskał świadectwo dojrzałości, a następnie podjął studia na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Należał do wyróżniających się studentów, nagradzanych przez rektora za wyniki w nauce, a jednocześnie działał w ruchu studenckim. Mając zainteresowania cywilistyczne, wybrał seminarium magisterskie prowadzone przez profesora Jana Gwiazdomorskiego i pod jego kierunkiem przygotował pracę pt. „Ochrona posiadania”. To brak etatu w Katedrze Prawa Cywilnego przesądził o tym, że Profesor został w 1961 r. przyjęty jako asystent do Katedry Prawa Rolnego (to doświadczenie Pana Profesora nie jest odosobnione) i ostatecznie związał swą karierę naukową z prawem rolnym. Nie wiem, trudno dziś dociekać, ile na tej zmianie straciła polska cywilistyka, ale wiadomo, co zyskała nauka prawa rolnego.

Wybór tematu pracy doktorskiej był zapewne zasługą promotora, profesora Stefana Rittermana, ale po części też ówczesnego asystenta. Wprawdzie scalanie gruntów należy do typowych, klasycznych instytucji prawa rolnego, ale temat ten został podjęty w trudnym dla rolnictwa indywidualnego (chłopskiego) czasie, w okresie preferencji dla uspołecznionych form gospodarowania w rolnictwie oraz rozpowszechnienia konkurencyjnej wymiany gruntów przeprowadzanej w celu poprawy rozłogu gruntów właśnie w gospodarstwach spółdzielczych.

Przygotowana przez Profesora praca doktorska, zatytułowana „Akcja scalenia gruntów na ziemiach polskich – w rozwoju”, nie mieściła się w ówczesnym nurcie polityki rolnej ukierunkowanej na uspołecznienie, stanowiła bowiem wsparcie rolnictwa indywidualnego. Była to rozprawa na wskroś oryginalna, pierwsza na ten temat w powojennej literaturze. Warto podkreślić, że jeden z jej rozdziałów dotyczył scalania gruntów w państwach zachodnioeuropejskich. Świadczyło to o kompetencjach językowych Autora, ale także o niemałym trudzie w dotarciu do publikacji zagranicznych. Po obronie tej rozprawy w styczniu 1967 r. Rada Wydziału UJ nadała Profesorowi stopień doktora nauk prawnych.

I tu nastąpił pierwszy wielki zwrot w karierze akademickiej dzisiejszego Jubilata. W 1968 r. rozpoczął on wieloletnią współpracę naukową z Zespołem Prawa Rolnego (późniejszym Zespołem Ustroju i Prawa Rolnego), działającym w ramach Instytutu Nauk Prawnych PAN w Warszawie. Ta współpraca oznaczała wyjście z pewnego osamotnienia na Uniwersytecie Jagiellońskim i kontakty z czołowymi wówczas profesorami agrarystami, tj. z profesorem Andrzejem Stelmachowskim (był recenzentem w przewodzie doktorskim), profesorem Józefem Paliwodą, profesorem Józefem Piątoskim czy późniejszym profesorem Marianem Błażejczykiem. W ramach tej współpracy dzisiejszy Jubilat napisał rozprawę habilitacyjną pt. „Sytuacja prawna gospodarstw zaniedbanych w PRL”, wydaną w 1971 r., a po przeprowadzeniu kolokwium habilitacyjnego Rada Naukowa wspomnianego Instytutu w czerwcu 1972 r. nadała Mu stopień doktora habilitowanego z zakresu prawa rolnego. Problematyka tej pracy mieściła się w głównym nurcie badań prowadzonych w Instytucie. To samo można powiedzieć o monografii napisanej wspólnie z M. Błażejczykiem i A. Kosteckim pt. *Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych*, wydanej w 1979 r., oraz o samodzielnej książce zatytułowanej *Umowa międzysektorowej kooperacji produkcyjnej w rolnictwie*, wydanej w 1979 r.

Należy zauważyć, że Jubilat już w wieku 33 lat uzyskał, jako doktor habilitowany, samodzielność naukową, co samo w sobie świadczy o intensywności pracy naukowej. W wieku 44 lat, bo w 1983 r., został Mu nadany tytuł naukowy profesora nadzwyczajnego nauk prawnych, co tylko utwierdza nas w przekonaniu, jak poważny dorobek Profesor zdołał osiągnąć w tak krótkim czasie, nawet według dzisiejszych standardów. Uzyskałby jeszcze tytuł profesora zwyczajnego nauk prawnych, gdyby nie zmiana przepisów znosząca ten, wówczas najwyższy, szczebel naukowej kariery, ale już zgodnie z nową ustawą o szkolnictwie wyższym został w 1991 r. zatrudniony na stanowisku profesora zwyczajnego.

Uzyskanie samodzielności naukowej wiele zmieniło w aktywności Profesora Lichorowicza. Od 1974 r. przez osiem lat pracował jako docent w Instytucie Prawa Administracyjnego na macierzystym Wydziale, a w 1982 r. powrócił do Instytutu Prawa Cywilnego UJ, objął najpierw kierownictwo Zakładu Prawa Rolnego, a w 1983 r. – po rozwiązaniu tego Instytutu – kierownictwo Katedry Prawa Rolnego na Wydziale Prawa i Administracji UJ. I tu nastąpił naprawdę duży zwrot, zwłaszcza gdy idzie o przedmiot i kierunki działalności naukowej, przy czym dotychczasowa intensywność badawcza nie osłabła, uległa nawet zwiększeniu. Zasadne byłoby ogólne spostrzeżenie, że ów przedmiot ewoluował – mówiąc współczesnym językiem – od prawa rolnego publicznego do prawa rolnego prywatnego.

Już sama liczba publikacji jest imponująca, budzi uznanie i podziw; dorobek obejmuje osiem prac monograficznych, ponad 240 mniejszych opracowań, zwłaszcza studiów i artykułów, w tym ponad 50 opublikowanych w językach obcych. Dokonanie przeglądu i oceny tego dorobku nie jest ani możliwe, ani łatwe, dlatego skupię się na kilku kwestiach merytorycznych, które uświadamiają pionierski, nowatorski i oryginalny charakter badań, zarówno ze względu na ich przedmiot, jak i stosowaną metodę, a także ich umiędzynarodowienie.

Po pierwsze, przedmiotem badań stały się istotne instytucje z zakresu prawa rolnego, jak dzierżawa, dziedziczenie rolne czy gospodarstwo rodzinne, a przy tej okazji wiele kwestii o zasadniczym znaczeniu dla teoretycznych podstaw prawa rolnego, jak np. jego definiowanie i wyodrębnienie, kategorie gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego, umów rolnych czy stosunku prawnorolnego. Warto zauważyć, że prowadzone w tym zakresie rozważania miały interdyscyplinarny charakter, wymagały od Autora bardzo dobrej znajomości nie tylko zmieniającego się ustawodawstwa rolnego, także w aspekcie historycznym, ale przede wszystkim prawa cywilnego (np. w rozważaniach o dzierżawie rolniczej czy dziedziczeniu rolnym), jak również bardzo dobrej znajomości prawa konstytucyjnego, gdy chodziło o rozważania na temat pozycji gospodarstw rodzinnych w ustroju społeczno-gospodarczym. Monografie dotyczące wymienionych zagadnień wносиły nowe, oryginalne ustalenia do nauki prawa rolnego, ale także wzbogacały naukę szczególnie prawa cywilnego czy konstytucyjnego, zwłaszcza że Profesor zajmował się tematami, które ze względu na ich odniesienie do rolnictwa były przez specjalistów tych dziedzin raczej pomijane. A przecież stanowiły problemy z pogranicza różnych szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa, o których niegdyś pisał profesor Zygmunt Ziemiński, że ich badanie nie jest wcale łatwe, ale pożądanę z punktu widzenia rozwoju nauk prawnych.

Po drugie, jedną z cech wyróżniających dorobek naukowy Jubilata są liczne publikacje o charakterze prawnoporównawczym, w tym kilka monografii. Świadczą one nie tylko o językowych kompetencjach Autora, ale także o ogromnej, żmudnej pracy badawczej, wymagającej dłuższego pobytu w zagranicznych ośrodkach naukowych. To Profesor przed niemalże czterdziestu laty, w książce o dzierżawie rolniczej w państwach zachodnioeuropejskich, jako pierwszy z polskich prawników agrarystów uzasadnił potrzebę prowadzenia w prawie rolnym badań prawnoporównawczych, stał się pionierem prowadzenia takich badań (na marginesie zaznaczę, że zapoczątkowanych już we wspomnianej pracy doktorskiej). Te rozważania stanowiły i nadal stanowią nie tylko inspirację, lecz także istotną wskazówkę metodologiczną, wzór dla kolejnych badaczy.

Warto zauważyć, że aby je prowadzić, badacz powinien doskonale znać zarówno prawo polskie w zakresie objętym przedmiotem porównania, jak i prawo obce. Nie chodzi tu o znajomość samych przepisów, ale także normatywnego „otoczenia”, ich interpretacji, związanych z nimi koncepcji doktrynalnych oraz uwarunkowań społeczno-gospodarczych, historycznych, kulturowych itp. Komparatystyka wymaga pogłębionych badań, a zwłaszcza studiów nad prawem obcym (w zakresie wyznaczonym przez przedmiot porównywania), i zakłada dobre operowanie językiem obcym. Profesor z należytą sprawnością spełniał te wymogi, można powiedzieć, że stał się mistrzem prowadzenia badań prawnoporównawczych i otworzył polską agrarystykę na dorobek zagranicznych badaczy, nie tylko z Europy, ale i ze świata. Wskazówki metodologiczne co do sposobu prowadzenia takich badań zachowały aktualność. Znany teoretyk prawa, profesor Roman Tokarczuk, który kilkanaście lat później napisał książkę o komparatystyce prawniczej, wprawdzie nie odwołuje się do ustaleń naszego Mistrza (bo ich nie zna), ale w gruncie rzeczy – w omawianym tu zakresie – nie wprowadza niczego nowego.

Po trzecie, należy zwrócić uwagę na umiędzynarodowienie działalności naukowej Jubilata. W pierwszej kolejności trzeba wskazać na wspomniane już opracowania w językach obcych, w liczbie ponad 50, które były publikowane z reguły za granicą, w języku francuskim, niemieckim, włoskim i angielskim, w uznanych czasopismach, jak włoska „Rivista di Diritto Agrario” czy niemiecki rocznik „Jahrbuch des Agrarrecht”, w wielu innych periodykach czy materiałach z konferencji i kongresów. Przybliżyły one zagranicznym czytelnikom stan prawa rolnego i osiągnięcia polskiej nauki. W ten sposób Profesor odpowiadał na zapotrzebowanie na taką wiedzę na Zachodzie, a nawet w Ameryce. Stał się, można chyba użyć takiego sformu-

łowania, ambasadorem polskiej agrarystyki w nauce zagranicznej, nie tylko w Europie, ale także na innych kontynentach.

Tę ocenę potwierdzają różne inne kontakty zagraniczne, mniej lub bardziej sformalizowane. Zaliczyć do nich należy pobyty badawcze w mekce włoskich agrarystów, centrum studiów porównawczych Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato we Florencji, na Uniwersytecie La Sapienza w Rzymie, w Institut des Landwirtschaftrecht w Getyndze, a także jako visiting professor na uniwersytetach w Nantes, Poitiers i Bordeaux czy Panthéon-Sorbonne w Paryżu (przepraszam, jeśli nie wymieniłem wszystkich). Nie była to tzw. turystyka naukowa, skoro w wyniku prowadzonych tam badań powstały trzy opracowania monograficzne o charakterze prawnoporównawczym. Z kolei te bardziej sformalizowane kontakty znalazły wyraz w członkostwie w międzynarodowych organizacjach naukowych – Profesor był m.in. członkiem i wiceprezydentem (krajowym) Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego oraz członkiem założycielem światowej organizacji agrarystów Unione Mondiale degli Agraristi Universitari, a na pierwszym kongresie tej organizacji w Pizie wygłosił referat, opublikowany potem w księdze kongresowej, na temat narodzin i rozwoju prawa rolnego w Polsce. Przez wiele kadencji był członkiem Rady Naukowej wspomnianego Instytutu we Florencji, a także członkiem Sociedad Ibero-Americana de Derecho Agrario. Formalne docenienie i uznanie kompetencji Jubilata stanowiło powołanie Go w 2004 r. do zespołu kierowanego przez profesora Gandalfiego, zajmującego się opracowaniem europejskiego kodeksu prawa cywilnego.

Te żywe kontakty międzynarodowe oraz pobyty zagraniczne dały Profesorowi możliwość poznania znakomitych przedstawicieli agrarystyki zagranicznej, a zapewne także dyskusji i wymiany poglądów. Byli to koryfeusze prawa rolnego, którzy w niezwykle znaczący sposób przyczynili się do wyodrębnienia i rozwoju prawa rolnego jako gałęzi prawa i jako nauki. Wymienię zwłaszcza dla przypomnienia (skoro nieliczni jeszcze żyją):

- z nauki niemieckiej profesorów: Kroeschella, Götza, Pikalo, Winklera;
- z Francji takich profesorów, jak: Megret, Hudault, Lorvellec, David;
- z Włoch profesorów: Romagnoligo, Costato, Carrozę, Massarta, Jannarellego i Germanò;
- z Hiszpanii zwłaszcza profesorów Ballarina Marciala i San Jarque.

Do tej listy można by jeszcze dodać wielu profesorów z innych kontynentów.

Po czwarte, trzeba podkreślić praktyczną przydatność prowadzonych przez Jubilata badań. Służyły one doskonaleniu stanowienia prawa, ale także – ze względu na liczne opublikowane glosy – jego stosowania.

Chronologicznie ujmując, na pierwszym miejscu należałoby wymienić udział w procesie legislacyjnym. Formalnym tego wyrazem było powołanie Profesora w 1984 r. na członka Zespołu Prawa Cywilnego i Rolnego Rady Legislacyjnej przy Radzie Ministrów, a w 1987 r. – na członka Rady Legislacyjnej, odpowiedzialnego za ustawodawstwo rolne. Efektem tej działalności jest opracowanie ponad 50 opinii publikowanych w „Przeglądzie Legislacyjnym”, a także wielu raportów o stanie ustawodawstwa rolnego przedkładanych Radzie Ministrów. Można podziwiać talent Profesora i głęboką znajomość nie tylko prawa rolnego, ale również wielu zagadnień spoza tej gałęzi prawa. W ten sposób pokazał się jako prawnik o bardzo szerokiej wiedzy, a jego opinie – powtarzam za moim zmarłym starszym kolegą, profesorem Marianem Kępińskim – cieszyły się wielkim uznaniem pozostałych członków Rady.

W tym nurcie doskonalenia prawa mieści jest także udział w procesie harmonizacji polskiego prawa z prawem europejskim. Wkład Jubilata jest tu trudny do przecenienia. W 1992 r. Profesor został powołany do grona stałych ekspertów Komitetu Integracji Europejskiej. Brał także udział w realizacji – w charakterze kierownika naukowego – trzech zakrojonych na szeroką skalę projektów badawczych w ramach programów PHARE i SAPARD, przygotowujących harmonizację polskiego ustawodawstwa rolnego z ustawodawstwem europejskim. Efektem tej działalności są liczne publikacje zarówno w kraju, jak i za granicą, podejmujące problematykę dostawczą. Nie trzeba tu podkreślać, że Jubilat – z racji kompetencji językowych oraz szeroko prowadzonych badań prawnoporównawczych – doskonale się wywiązał z powierzonych Mu zadań i pozostawił trwały ślad w nauce prawa rolnego. Przykładem niech będzie monografia zatytułowana *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej* z 1996 r.

Wreszcie chciałbym podkreślić doskonałą znajomość prawa rolnego w działaniu, o czym świadczą liczne opublikowane glosy (ponad 20). W ten sposób Jubilat wpływał także na praktykę jego stosowania. Formalnym wyrazem uznania kompetencji było powołanie Profesora w 1988 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich na członka działającej przy Rzeczniku Rady Ekspertów, jako odpowiedzialnego za problematykę stosowania ustawodawstwa rolnego

Ta z konieczności skrótowa charakterystyka cech dorobku Jubilata upoważnia do jeszcze jednej ogólnej konkluzji. Widać, nazwijmy to, pragmatyzm badań Profesora (pragmatyzm naukowy), ukierunkowanie badań na rozwiązywanie problemów w celu wywołania pożądanych zmian ustawodawstwa,

by w ten sposób wpływać na realizację pożądaných zmian w życiu społecznym i gospodarczym służących, jak powiedziałem wcześniej, rozwojowi rolnictwa i kraju. Nie była to sztuka dla sztuki, by wypełnić jakąś treścią określoną liczbę stron, nie były to – tu zacytuję wypowiedź innego Mistrza, profesora Andrzeja Stelmachowskiego – popisy erudycyjne, najczęściej jałowe, w których czytelnik z trudem znajduje własne myśli autora. Wręcz przeciwnie. To podejście badawcze Jubilata i dzisiaj może stanowić wzór dla młodszego pokolenia agrarystów.

Działalność Profesora wyróżniają nie tylko pokrótce scharakteryzowane znakomite dokonania w sferze naukowej, ale także osiągnięcia w zakresie dydaktyki i kształcenia kadr oraz w sferze organizacyjnej.

Na macierzystym Wydziale Jubilat prowadził różne zajęcia dydaktyczne. W 1976 r. utworzył jedyne w Polsce Podyplomowe Studium Administracji Rolnictwa, którym kierował do 1986 r. Jako jeden z pierwszych w naszym kraju rozpoczął już w 1992 r. wykłady z zakresu ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej, a kierowana przez niego Katedra otrzymała wieloletni grant „Jean Monnet”. Z udziałem współpracowników Profesor przygotował dwa skrypty z zakresu prawa rolnego. Działalność dydaktyczna nie ograniczała się tylko do Uniwersytetu Jagiellońskiego. Profesor latach 1976–1979 aktywnie uczestniczył w pracach Studium Doktoranckiego z zakresu prawa rolnego w Instytucie Państwa i Prawa PAN, pełniąc funkcję wykładowcy oraz prowadząc seminaria. W latach 1985–1988 był członkiem Komisji Dydaktycznej, a od 1986 r. do rozwiązania w 1990 r. – członkiem Zespołu Dydaktyczno-Naukowego przy Ministrze Edukacji Narodowej.

Wreszcie należy wymienić wkład Profesora w kształcenie młodych kadr, szkolenie następców. Profesor był promotorem pięciu pozytywnie zakończonych przewodów doktorskich, a troje jego wychowanków uzyskało stopień naukowy doktora habilitowanego i status profesora uczelni. Nie do przecenienia jest udział profesora jako recenzenta w licznych przewodach doktorskich, habilitacyjnych i o nadanie tytułu profesora, często poprzedzonych wieloma innymi rolami: nauczyciela, życzliwego doradcy, pierwszego czytelnika i korektora. Wśród obecnych doktorów habilitowanych i profesorów trudno byłoby wskazać osobę, która nie korzystała z tej pomocy i w której karierze naukowej Profesor nie brałby udziału.

Ta przebogata działalność naukowa i dydaktyczna nie była przeszkodą w rozwijaniu aktywności organizacyjnej, ani na macierzystej Uczelni, ani poza nią. Niektóre jej formy już wymieniłem. Tu natomiast, raczej tytułem przykładu, wskażę pełnienie w latach 70. ubiegłego wieku funkcji prodziekana kierującego stacjonarnymi studiami administracyjnymi, a przy

okazji opracowanie programu takich czteroletnich studiów. W Instytucie Administracji profesor sprawował w latach 1978–1981 funkcję sekretarza naukowego, a w latach 1981–1982 – funkcję wicedyrektora. Był wieloletnim kierownikiem Katedry Prawa Rolnego.

Liczne były też funkcje pełnione przez Niego poza macierzystą uczelnią. Jeszcze w 1972 r. minister rolnictwa powołał Profesora na członka Międzyresortowej komisji do spraw opracowania kodeksu rolnego. Dwa lata później został przyjęty w poczet członków Komisji Prawniczej Krakowskiego Oddziału PAN, w latach 1984–1987 pełnił funkcję sekretarza naukowego „Krakowskich Studiów Prawniczych”, był też członkiem Komisji Prawniczej Polskiej Akademii Umiejętności w Krakowie. Po utworzeniu w 1997 r. Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów został wiceprzewodniczącym Zarządu, a po ustąpieniu profesora Stelmachowskiego – jego przewodniczącym (do 2014 r.). Działal na rzecz integracji środowiska polskich prawników agrarystów. Na szczególne podkreślenie zasługuje zorganizowanie w 1992 r. wraz z Zakładem Prawa Rolnego Uniwersytetu Warszawskiego seminarium międzynarodowego CEDR, którego część odbyła się w Krakowie, oraz dwóch innych konferencji międzynarodowych w Krakowie i Zakopanem (jednej we współpracy z Zespołem Ustroju i Prawa Rolnego INP PAN, drugiej – we współpracy z uniwersytetem w Poitiers).

Jak zatem widać, Pan Profesor jest niezmiernie pozytywnym przykładem Uczonego, który potrafił znakomicie połączyć bardzo bogatą aktywność naukową (w różnych jej aspektach) z działalnością dydaktyczną i organizacyjną. Pańskie dokonania i osiągnięcia zostały dostrzeżone i uznane. Uzyskał Pan wszystkie możliwe nagrody naszego resortowego ministra wraz z pierwszą nagrodą za całokształt pracy naukowej oraz medalem Komisji Edukacji Narodowej, został Pan odznaczony Złotym Krzyżem Zasługi, a także dwoma orderami – Krzyżem Kawalerskim i Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski. W uznaniu wieloletniej współpracy Comité Européen de Droit Rural przyznał Panu Profesorowi najpierw brązowy, a potem srebrny medal, a dwa uniwersytety, tj. Uniwersytet w Ferrarze i Uniwersytet w Poitiers, wyróżniły Pana Profesora medalami honorowymi.

Szanowny Panie Profesorze, Drogi Jubilacie!

Kieruję do Pana – w imieniu środowiska agrarystów, a także w imieniu własnym – słowa ogromnego podziękowania za prawie sześćdziesiąt lat owocnej pracy dla dobra polskiej agrarystyki, dla dobra nauki i studentów, za rozwój młodej kadry i szkolenie następców. Nasze środowisko wyraża głęboki szacunek i uznanie dla całej Pańskiej twórczości, podkreślając zasługi

na różnych polach aktywności, za otwarcie na Europę i świat, jak również słowa podziękowania za życzliwość okazywaną na zewnątrz w licznych postępowaniach o nadanie stopni czy tytułu naukowego, a jednocześnie słowa najwyższego uznania za cały twórczy wysiłek zmierzający do doskonalenia polskiego prawa.

Jednakże te dokonania, nawet wsparte działalnością publiczną, nie odzwierciedlają w pełni cech Pańskiej osobowości. To jest tylko jeden aspekt życiorysu, mierzony nie tylko upływem czasu, ale także wysiłkiem intelektualnym, zdeterminowanym wartościami decydującymi o wyborze drogi życiowej, o sposobie życia. Powiedziałbym tak, nawiązując do znanej maksymy: „To wielka rzecz być uczonym, ale jeszcze większa być ludzkim” (W. Rodgers). To „bycie ludzkim” przebija na kartach Pańskiej twórczości i jest tak bardzo widoczne w kontaktach z otoczeniem, w realizowanych pasjach. Jest Pan Profesor wzorem godnym, choć może trudnym do naśladowania. Cieszę się, że dzisiaj jest Pan Profesor z nami.

Dzięki temu mogę powiedzieć *Plurimos annos*, Panie Profesorze, dośtojny Jubilacie. Wraz z podziękowaniem i gratulacjami proszę przyjąć najlepsze życzenia.

Ze strony Unione Mondiale degli Agraristi Universitari głos zabrał sekretarz generalny prof. Angel Sánchez Hernández (Uniwersytet La Rioja, Hiszpania), który scharakteryzował osiągnięcia i zasługi Jubilata, członka-założyciela tego międzynarodowego stowarzyszenia naukowego. W imieniu uczniów i wychowanków wystąpił prof. Paweł Blajer z Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, który zaprezentował sylwetkę Jubilata jako Nauczyciela i Mistrza. Zabierając głos, Jubilat nawiązał do czasów, w którym przyszło Mu prowadzić działalność naukową i dydaktyczną, oraz do swoich bogatych doświadczeń we współpracy z zagranicą. Potem przyszedł czas na składanie gratulacji i życzeń ze strony uczestników konferencji. Został też odczytany adres gratulacyjny ministra rozwoju i technologii Krzysztofa Paszyka.

Merytoryczne obrady obejmowały trzy powiązane ze sobą sesje tematyczne: „Wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej” (I), „Wyzwania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego i gospodarowaniem w rolnictwie” (II) oraz „Wyzwania związane z obrotem nieruchomości rolnymi i gospodarką ziemią” (III). Zostało wygłoszonych 20 referatów, a każda sesja kończyła się dyskusją.

Pierwsza sesja, której przewodniczyła prof. Beata Jeżyńska (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie), dotyczyła problematyki o charakterze

ogólnym, wyjściowym do dalszej debaty. Obejmowała ona sześć referatów: *Ewolucja zadań Wspólnej Polityki Rolnej – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość* (prof. Alina Jurcewicz, prof. Elżbieta Tomkiewicz, dr Beata Włodarczyk, INP PAN w Warszawie), *Europejski Zielony Ład – początek czy koniec rolnictwa?* (prof. Adam Niewiadomski, Uniwersytet Warszawski), *Ograniczanie zużycia pestycydów w świetle Europejskiego Zielonego Ładu* (prof. Jerzy Bieluk, Uniwersytet w Białymstoku), *Wspólna Polityka Rolna zrównoważona pod względem środowiskowym – 50 lat doświadczeń* (prof. Monika Anna Król, Uniwersytet Łódzki), *Rolnictwo węglowe. Pojęcie, możliwości i wyzwania* (dr Monika Łata, Uniwersytet Śląski w Katowicach) oraz *Desafíos del derecho agrario en el contexto actual del cambio climático, transición energética y digital en España* (prof. Ángel Sánchez Hernández, Uniwersytet La Rioja, Hiszpania). Dyskusja dotyczyła głównie Wspólnej Polityki Rolnej w obecnym okresie finansowania, jej aspektu produkcyjnego i środowiskowego, z odniesieniem do Zielonego Ładu.

Druga sesja, której przewodniczyła prof. Dorota Łobos-Kotowska (Uniwersytet Śląski w Katowicach), dotyczyła bardziej szczegółowej problematyki, związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego i gospodarowaniem w rolnictwie. Obejmowała ona następujące referaty: *Z prawnej problematyki organizacji rynków rolnych w świetle Wspólnej Polityki Rolnej 2023–2027* (prof. Aneta Suchoń, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), *Prawne instrumenty wzmacniania pozycji producentów rolnych w łańcuchu dostaw* (prof. Izabela Lipińska, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu), *Zapewnianie długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej* (prof. Paweł Wojciechowski, Uniwersytet Warszawski), *La cadena agroalimentaria y el perjuicio de los comportamientos desleales en la misma* (prof. Trinidad Vázquez Ruano, Uniwersytet w Jaén, Hiszpania), *Las indicaciones geográficas de productos artesanales e industrial* (prof. Ángel Martínez Gutiérrez, Uniwersytet w Jaén, Hiszpania), *Estatuto jurídico de la sociedad cooperativa europea* (prof. José Ramón Sánchez Jaraba, Uniwersytet w Jaén, Hiszpania), *Pozycja prawna fundacji w świetle regulacji prawa rolnego* (prof. Przemysław Litwiniuk, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, dr Edyta Litwiniuk, Uniwersytet Warszawski) oraz *Postrzeganie prawa w kontekście instytucji scalenia gruntów rolnych i leśnych* (prof. Zygmunt Truszkiewicz, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie). Dyskusja koncentrowała się na różnych aspektach zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego.

Wreszcie trzecia sesja, której przewodniczył prof. Jerzy Bieluk (Uniwersytet w Białymstoku), dotyczyła wyzwań związanych z obrotem nieruchomości



ściami rolnymi i gospodarki ziemią, a więc problematyki ściśle powiązanej z praktyką. Zostały wygłoszone następujące referaty: *Optymalny model obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle badań Profesora Aleksandra Lichorowicza* (prof. Paweł Blajer, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie), *Polskie struktury agrarne w perspektywie 20 lat Wspólnej Polityki Rolnej* (prof. Beata Jeżyńska, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie), *Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych* (prof. Katarzyna Leśkiewicz, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), *Publiczno-prawne aspekty dzierżawy gruntów rolnych* (prof. Dorota Łobos-Kotowska, dr Marek Stańko, Uniwersytet Śląski), *Ochrona gruntów rolnych w świetle reformy systemu planowania przestrzennego* (prof. Konrad Marciniuk, Uniwersytet Warszawski). W dyskusji zostało poruszonych wiele kwestii związanych zwłaszcza z ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego.

Konferencja stanowiła doskonałą okazję do integracji środowiska polskich prawników agrarystów, a także do wymiany poglądów na najbardziej aktualne tematy związane z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej w obecnym okresie finansowania.

ROMAN BUDZINOWSKI

