

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2 (37)

2025



WYDAWNICTWO NAUKOWE UAM

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/BIANNUAL/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

ROMAN BUDZINOWSKI (redaktor naczelny)
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 (37)
2025



POZNAŃ 2025

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2025



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. 17,25. Ark. druk. 17,625

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

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Studia i materiały z badań

MONIKA JAKUBUS (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Polska), KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska), IZABELA LIPIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Polska)	
<i>Selected issues of legal soil protection</i>	11
RADOSŁAW PASTUSZKO (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska)	
<i>The right of access to agricultural land? Comments on human rights and land grabbing</i>	35
PAWEŁ A. BLAJER (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Polska)	
<i>On the invalidity of agricultural real estate acquisition in light of the Act on the shaping of the agricultural system</i>	53
JAN JAKUB ZIĘTY, ALEKSANDRA KUDRZYCKA-SZYPILŁO (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska)	
<i>Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane aspekty aksjologiczne</i>	75
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Uniwersytet Warszawski, Polska)	
<i>Labelling of alcoholic beverages as instrument of consumer health protection – legal aspects</i>	97

Nowości prawa unijnego i Wspólnej Polityki Rolnej

ANNA NIEWIADOMSKA (Uniwersytet Warszawski, Polska)	
<i>Agriculture in 2040 according to the European Commission Communication “A Vision for Agriculture and Food”</i>	123
PAWEŁ CZECHOWSKI, ADAM NIEWIADOMSKI (Uniwersytet Warszawski, Polska)	
<i>Conditions for the implementation of the Union support under the Common Agricultural Policy for 2028–2034</i>	135

Prawo rolne za granicą

FRANCESCO TEDIOLI (Uniwersytet w Mantui, Włochy)	
<i>The law regulating rural hospitality: A legal analysis of agricamping in Italy and selected EU Member States</i>	151

BOUBACAR SIDI DIALLO (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska), ALHOUSSEINI DIABATÉ (Uniwersytet Kurukanfuga w Bamako, Mali) <i>The right to food in the face of land commodification and economic globalisation in West Africa: The case of Guinea</i>	181
ANNA JACKOWSKA (Uniwersytet Warszawski, Polska) <i>Wybrane aspekty prawne informacji na temat żywności w Finlandii</i>	201

Prawo rolne w praktyce

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska) <i>Zmiany w rejestrze zakładów a znakowanie żywności – wybrane aspekty prawne</i>	217
DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Polska) <i>Prawne i finansowe aspekty renty wdowiej ze szczególnym uwzględnieniem ubezpieczenia społecznego rolników</i>	233

II. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 grudnia 2024 r., III FSK 1131/23 (MARCIN BURZEC)	249
---	-----

III. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Recenzje i noty recenzyjne

Antonio Jannarelli, <i>Momenti e figure del diritto agrario tra Novecento e nuovo millennio</i> , Cacucci Editore, Bari 2024, ss. 459 (ROMAN BUDZINOWSKI)	263
Luigi Costato, Ferdinando Albisinni, Theodore Georgopoulos (eds.), <i>European and global Food Law</i> , 3 rd ed., Wolters Kluwer Italia, Milano 2025, ss. 921 (ROMAN BUDZINOWSKI)	268

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

XXXII Europejski Kongres i Kolokwium Prawa Rolnego „Dobrostan ludzi i zwierząt w rolnictwie: rola prawa” (XXXII European Congress and Colloquium of Agricultural Law “Human and Animal Welfare in Agriculture: the Role of the Law”), Burgos, 3–6 września 2025 r. (PAWEŁ A. BLAJER, IZABELA LIPIŃSKA, DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, ADAM NIEWIADOMSKI)	273
Rozstrzygnięcie IX Ogólnopolskiego Konkursu im. Profesora Andrzeja Stelmachowskiego na najlepszą pracę naukową z zakresu prawa rolnego (RED.)	281

CONTENTS

I. PAPERS

Research and studies

MONIKA JAKUBUS (Poznań University of Life Sciences, Poland), KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland), IZABELA LIPIŃSKA (Poznań University of Life Sciences, Poland)	
<i>Selected issues of legal soil protection</i>	11
RADOSŁAW PASTUSZKO (University of Maria Curie-Skłodowska in Lublin, Poland)	
<i>The right of access to agricultural land? Comments on human rights and land grabbing</i>	35
PAWEŁ A. BLAJER (Jagiellonian University in Cracow, Poland)	
<i>On the invalidity of agricultural real estate acquisition in light of the Act on the shaping of the agricultural system</i>	53
JAN JAKUB ZIĘTY, ALEKSANDRA KUDRZYCKA-SZYPILŁO (University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland)	
<i>The Act on shaping the agricultural system – selected axiological aspects</i>	75
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (University of Warsaw, Poland)	
<i>Labelling of alcoholic beverages as instrument of consumer health protection – legal aspects</i>	97

New developments in EU law and the Common Agricultural Policy

ANNA NIEWIADOMSKA (University of Warsaw, Poland)	
<i>Agriculture in 2040 according to the European Commission Communication “A Vision for Agriculture and Food”</i>	123
PAWEŁ CZECHOWSKI, ADAM NIEWIADOMSKI (University of Warsaw, Poland)	
<i>Conditions for the implementation of the Union support under the Common Agricultural Policy for 2028–2034</i>	135

Agricultural law abroad

FRANCESCO TEDIOLI (University of Mantua, Italy)	
<i>The law of rural hospitality: A legal analysis of agricamping in Italy and selected EU Member States</i>	151

BOUBACAR SIDI DIALLO (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland), ALHOUSSEINI DIABATÉ (University Kurukanfuga in Bamako, Mali) <i>The right to food in the face of land commodification and economic globalisation in West Africa: The case of Guinea</i>	181
ANNA JACKOWSKA (University of Warsaw, Poland) <i>Selected legal aspects of food information in Finland</i>	201
Agricultural law in practice	
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Changes to the establishment register and food labelling – selected legal aspects</i>	217
DAMIAN PUŚLECKI (Poznań University of Life Sciences, Poland) <i>Legal and financial aspects of the surviving spouse's pension with particular emphasis on social insurance for farmers</i>	233
II. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	249
III. LITERATURE REVIEW	263
IV. REPORTS AND INFORMATION	273

INDICE

I. ARTICOLI

Studi e ricerche

- MONIKA JAKUBUS (Università di Scienze della Vita di Poznań, Polonia),
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia),
IZABELA LIPIŃSKA (Università di Scienze della Vita di Poznań, Polonia)
Tutela giuridica del suolo – questioni scelte 11
- RADOSŁAW PASTUSZKO (Università Maria Curie-Skłodowska di Lublino, Polonia)
*Diritto di accesso ai terreni agricoli? Osservazioni sui diritti umani
e sull'accaparramento di terra* 35
- PAWEŁ A. BLAJER (Università Jagellonica di Cracovia, Polonia)
*Della nullità dell'acquisto di un immobile agricolo alla luce della legge
sulla formazione dell'ordinamento agrario* 53
- JAN JAKUB ZIĘTY, ALEKSANDRA KUDRZYCKA-SZYPILLO
(Università della Varmia e della Masuria, Olsztyn, Polonia)
La legge sulla formazione dell'ordinamento agrario – alcuni aspetti assiologici .. 75
- PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Università di Varsavia, Polonia)
*Etichettatura delle bevande alcoliche e salvaguardia della salute dei consumatori
– aspetti giuridici* 97

Novità del diritto dell'Unione europea e della politica agricola comune

- ANNA NIEWIADOMSKA (Università di Varsavia, Polonia)
*L'agricoltura nel 2040 secondo la comunicazione della Commissione Europea
„Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione”* 123
- PAWEŁ CZECHOWSKI, ADAM NIEWIADOMSKI (Università di Varsavia, Polonia)
*Condizioni per l'attuazione del sostegno dell'Unione nel quadro
della Politica Agricola Comune per il periodo 2028–2034* 135

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

- FRANCESCO TEDIOLI (Università di Mantova, Italia)
*La legge sull'ospitalità rurale: un'analisi giuridica dell'agricampeggio in Italia
e in alcuni Stati membri dell'UE* 151

BOUBACAR SIDI DIALLO (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia), ALHOUSSEINI DIABATÉ (Università Kurukanfuga di Bamako, Mali) <i>Il diritto al cibo di fronte alla mercificazione della terra e alla globalizzazione economica nell’Africa occidentale: il caso della Guinea</i>	181
ANNA JACKOWSKA (Università di Varsavia, Polonia) <i>Alcuni aspetti giuridici riguardanti l’informazione sui prodotti alimentari in Finlandia</i>	201
Il diritto agrario nella pratica	
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia) <i>Modifiche nel registro degli stabilimenti e etichettatura degli alimenti – aspetti giuridici scelti</i>	217
DAMIAN PUŚLECKI (Università di Scienze della Vita di Poznań, Polonia) <i>Aspetti giuridici e finanziari della rendita vedovile con particolare attenzione alla previdenza sociale degli agricoltori</i>	233
II. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	249
III. RASSEGNA DI LETTERATURA	263
IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI	273

I. ARTYKUŁY

MONIKA JAKUBUS

Poznan University of Life Sciences, Poland
monika.jakubus@up.poznan.pl
ORCID: 0000-0001-8485-5425

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

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

IZABELA LIPIŃSKA

Poznan University of Life Sciences, Poland
e-mail: izabela.lipinska@up.poznan.pl
ORCID: 0000-0003-2884-0733

Selected issues of legal soil protection*

Tutela giuridica del suolo – questioni scelte

This article aims to answer the question of whether the solutions adopted in EU and national legislation serve to protect soil health. Although the issues discussed have been addressed by the EU legislator, a uniform legal framework for soil protection has yet to be developed. The “soil monitoring law” directive currently under consideration is of fundamental importance. In national legislation, the local spatial development plan has remained the primary legal instrument for the prevention of soil degradation for many years. Soils that are properly classified are subject to qualitative (bonitation) classification and are thus formally designated as agricultural land. This is the reference point for determining pollution and remediation measures. Ultimately, the authors conclude that a holistic approach to soil protection is still lacking. While the current regulations contain provisions for soil protection, but they imperfect and operate selectively, often disregarding public interest and environmental considerations.

Keywords: soils, degradation, devastation, good agricultural practices, soil protection, rehabilitation, remediation

* This article was prepared as part of the project “EU partnership to protect agricultural land in the face of climate and environmental challenges. Caring for future generations” (ProLand), Erasmus+ Program, KA220-HED – Cooperation partnerships in higher education (2024-1-PL01-KA220-HED-000252809).

L'obiettivo dell'articolo è verificare se le soluzioni adottate nella legislazione dell'Unione Europea e a livello nazionale siano sufficienti a tutelare adeguatamente la salute del suolo. Nonostante tali temi siano stati oggetto di normative europee, manca un quadro giuridico uniforme per la protezione del suolo. In questo contesto, di fondamentale importanza si rivela la direttiva in fase di elaborazione sul "diritto al monitoraggio del suolo". Alla luce della legislazione nazionale, il piano regolatore locale rimane da anni lo strumento principale per la tutela preventiva del suolo. I suoli correttamente classificati ricevono una valutazione qualitativa (agronomica), che ne riconosce formalmente lo status di suolo agricolo e costituisce la base per misure correttive contro l'inquinamento e per la riabilitazione. Gli autori concludono che manca un approccio olistico alla protezione del suolo. Le normative vigenti prevedono soluzioni utili, ma imperfette e selettive, che in casi specifici trascurano l'interesse pubblico e le questioni ambientali in un'ottica complessiva.

Parole chiave: suoli, degrado, devastazione, buone pratiche agricole, salvaguardia del suolo, recupero del suolo, bonifica

Introduction

The subject of this article is the legal protection of soils against threats to their health. The issue in question is extensive. Soils are an essential, limited, non-renewable, and irreplaceable environmental resource. Pursuant to Article 1(21) of Directive 2010/75/EU¹ Soil should be understood as the top layer of the Earth's crust located between the bedrock and the surface. It consists of mineral particles, organic matter, water, air, and living organisms.² As a public good, it serves many functions. Among other things, it is essential for food production and thus contributes to food security. It also has the capacity to store carbon, which helps to achieve the Union's climate change objectives.³ It also provides a favorable environment for the development of organisms and is important for increasing biodiversity and the stability of

¹ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010, on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) (OJ L 334, 17.12.2010; hereinafter: Directive 2010/75/EU), pp. 17–119.

² Ibidem.

³ M. Wigier, *European Union climate and environmental policy and agriculture*, in: W. Wrzaszcz, M. Wigier (eds.), *Environmental and climate conditions for the development of agriculture and rural areas in Poland in 2004–2030*, Warszawa 2024, p. 74; Z. Jarosz, A. Faber, *Carbon farming in climate change mitigation. A review*, "Agronomy Science" 2024, vol. 79, no. 3, pp. 5–15.

related ecosystems.⁴ It is worth emphasizing that organic matter plays a key role in the provision of soil ecosystem services and functions.⁵

Soils fulfill their functions as long as they are healthy. In the literature on the subject, the concept of health is defined in many ways. For example, soil health may be treated as a synonym for its quality. Namely, “the ability of living soil to function within natural or managed ecosystems to maintain plant and animal productivity, maintain or improve water and air quality, and promote plant and animal health.”⁶ This definition highlights the soil’s multifunctionality and its contribution to ecosystem services (“soil-based ecosystem services”).⁷

Currently, over 60% of European agricultural soils are degraded to varying degrees, and the situation is continuing to deteriorate.⁸ It is estimated that soil degradation costs over €50 billion annually due to the loss of its basic functions.

Despite the importance of soil protection, in light of the ongoing negative changes caused by degradation, EU legislators have not adopted a normative act that would comprehensively address soil protection at the EU level. There is also a lack of a targeted policy framework in this area. Regulatory issues of protection have been left to national legislators.⁹ As a result, the legal instruments adopted at the Member State level and the methods of protection differ from one another. To remedy this, a draft directive on “soil monitoring law” was developed and adopted by the European Council on 29 September 2025. It heralds changes in the introduction of uniform protection in all Member States.

⁴ G. Siebielec, S. Siebielec, *Bioróżnorodność gleb*, “Studia i Raporty IUNG-PIB” 2020, no. 64(18), pp. 91–108.

⁵ See point 22 of Commission proposal for a directive on soil monitoring and resilience, 9474/1/25 REV 1, Brussels, 29 September 2025.

⁶ J.W. Doran, *Soil health and global sustainability: translating science into practice*, “Agriculture, Ecosystems & Environment” 2002, no. 88, pp. 119–127.

⁷ European Environment Agency, *Soil monitoring in Europe – Indicators and thresholds for soil health assessments*, EEA Report 2022, no. 8, p. 12.

⁸ Questions and Answers on a Directive on Soil Monitoring and Resilience, 5 July 2023 Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_3637 [accessed on 30.10.2025].

⁹ In 2015, the European Commission’s Directorate-General for the Environment commissioned an updated inventory of soil-related instruments at EU and national level, which was published in February 2017. A total of 35 EU-level policies and 671 local instruments were identified; See: A. Payá Pérez, N. Rodríguez Eugenio, *Status of local soil contamination in Europe: Revision of the indicator ‘Progress in the management Contaminated Sites in Europe’*, Luxembourg 2018, p. 24.

The subject of legal soil protection is of interest to many authors. Researchers in environmental law,¹⁰ agricultural law¹¹ and as well as other sciences are particularly interested in it.¹² The aim of this article is to answer the question of whether the solutions adopted in EU and national legislation serve to protect soil health. According to the purpose of the discussion, it focuses on the characteristics of soil functionality and threats to its health. The point of reference is EU and national legislation.

1. The characteristics of soil functionality and threats to its health

Soils, which form a layer of the Earth's crust, are an integral, heterogeneous element of the ecosystem that sustains life on Earth. The importance of soil in the environment has a multidimensional aspect. However, traditionally, the functions of soil are seen from only one perspective: the production of biomass for food, feed, or industrial purposes. This is, however, a gross simplification that distorts its multifunctionality.¹³ Soils play an important role in industries related to construction, natural resource extraction, and infrastructure development. It is also important to emphasize their key role in water retention and filtration, as well as carbon sequestration in the form of CO₂, especially in the context of adverse climate change. In addition, soils are a gene bank and historical archive of the development of civilization on Earth. With their rich biodiversity, they shape landscapes, influence local traditions and practices, and inspire artistic and spiritual endeavors, strengthening a sense of place and cultural identity. As many authors argue, while healthy

¹⁰ J. Goździewicz-Biechońska, *Przeciwdziałanie degradacji ziemi i gleby jako globalne wyzwanie dla prawa*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2018, no. 1, pp. 41–57; M. Górski, *Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialność za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi*, "Geologia" 2009, vol. 35, no. 1, pp. 5–28.

¹¹ K. Leśkiewicz, *Legal Protection of the Productive Capacity of Soils-Selected Issues*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2025, vol. 34, no. 2, pp. 193–211; A. Nowak, *Ochrona gleb w prawie wspólnotowym – w kontekście projektu "Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy dla ochrony gleb oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE"*, "Studia Iuridica" 2015, no. 61, pp. 283–298.

¹² M. Jakubus, *Zmiany wybranych właściwości gleb jako konsekwencja przemian urbanizacyjnych przestrzeni miejskiej Poznania*, "Problemy Rozwoju Miast" 2015, no. 4, pp. 19–25; P. Wiśniewski, M. Wojtasik, *Zróżnicowanie właściwości gleb uprawnych oraz leśnych na erodowanych stokach*, "Inżynieria Ekologiczna" 2014, no. 39, pp. 198–208.

¹³ J. Telo da Gama, *The Role of Soils in sustainability, climate change and ecosystem services: challenges and opportunities*, "Ecologies" 2023, no. 4, pp. 552–567.

soils are the foundation of sustainable and proper biomass production, they ensure the proper circulation of organic matter and energy, as well as the transformation of those elements, especially that are an essential source of nutrients for plants.¹⁴ In general, soil health ensures the proper functioning of the entire ecosystem and guarantees the health of plants, animals, and humans. This is a holistic approach to maintaining soil health, but it is fully justified given the need to maintain the food and feed supply chain.

Soil health, often associated with soil quality, can be shaped by appropriate agricultural practices. However, it is important to be aware of a number of adverse impacts that lead to changes and deterioration in the properties of soil responsible for its functionality. Sectors that have the strongest negative impact on soil quality are:

- agriculture (unsustainable soil management expressed in monoculture farming, the use of agrotechnical treatments or agrochemicals),
- industrial activity, especially that related to raw material extraction, the chemical industry, and metallurgy,
- transport and the expansion of industrial and residential infrastructure;
- improper waste management (uncontrolled landfills),
- energy production (power plants, especially those based on fossil fuels),
- tourism and recreation.

All of the above-mentioned anthropogenic activities lead to degradation expressed in soil contamination with various xenobiotics, water retention disorders, disruption of the regularity of biogeochemical cycles of elements, and a reduction in biodiversity.

In practice, apart from those mentioned above, there are also other factors that have an equally negative impact on the soil. However, regardless of their strength, direction, or number, each of these factors leads to a deterioration of soil conditions and a weakening of its properties, which has a direct impact on the condition and production of soils, as well as the functioning of other components of the environment (hydrosphere, atmosphere, biosphere, and lithosphere). Ultimately, all of this contributes significantly to reducing the future survival potential of living organisms.

According to Nada Dragovic and Tijana Vulević, soil degradation may be divided into the following main types: water and wind erosion, chemical degradation (including a decrease in organic matter content, salinization,

¹⁴ M. Jakubus, K. Panasiewicz, *Quantitative Changes in Selected Soil Health Indices as a Result of Long-Term (23-Year) Cultivation of Winter Wheat in Various Crop Rotations: Case Study for Sandy Soil, "Agriculture"* 2025, no. 15, p. 1456.

acidification, and pollution), and physical degradation (compaction, sealing, flooding, landslides, and urbanization).¹⁵ It should be strongly emphasized that these changes may be caused by both natural and anthropogenic factors, with the latter having the greatest scope and impact. Human activity currently contributes to the vast majority of degradation changes which are not only the result of these activities, but are also a direct consequence of negative climate change.

The problem of soil degradation was recognized in the last century, and since then a number of legal regulations have been introduced at the European level to protect soils and remediate environmental damage. In the case of agricultural soils, a number of proposals in line with the concept of sustainable agriculture may be applicable to repair and/or minimize and/or prevent negative changes, including a package of good practices such as: the use of organic additives, the introduction of simplified cultivation methods, and the need for crop rotation with mandatory cultivation of legumes. The use of such sustainable soil resource management is in line with the objectives of a number of legal acts in the area of the Common Agricultural Policy (CAP),¹⁶ Good Agricultural and Environmental Conditions (GAECs),¹⁷ Farm to fork Strategy¹⁸ as well as Soil Biodiversity Strategy 2030.¹⁹ Particular emphasis should be placed on the importance of the GAEC system which aims to motivate farmers to take measures that contribute to the accumulation of organic matter in the soil, reduce soil erosion, and increase soil biodiversity. In this regard, practices such as proper plowing management to reduce the risk of soil degradation and erosion, including consideration of slope, maintaining soil cover from 1 November to 15 February on at least 80% of the farm's arable land, or introducing crop rotation and diversification on arable land (where the area exceeds 10 ha, cultivation should be carried out in such a way that at least 40% of the area is used for a different main crop than the one culti-

¹⁵ N. Dragovic, T. Vulević, *Soil Degradation Processes, Causes and Assessment Approach*, in: W. Leal Filho et al. (eds.), *Life on Land*, Cham 2020, pp. 1–12..

¹⁶ The common agricultural policy at a glance, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_en [accessed on 16.11.2025].

¹⁷ Good Agricultural and Environmental Conditions, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Good_agricultural_and_environmental_conditions_\(GAEC\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Good_agricultural_and_environmental_conditions_(GAEC)) [accessed on 16.11.2025].

¹⁸ Farm to Fork strategy, https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en [accessed on 16.11.2025].

¹⁹ Soil Strategy for 2030, https://environment.ec.europa.eu/topics/soil-health/soil-strategy-2030_en [accessed on 13.11.2025].

vated in the previous year).²⁰ Good agricultural practices aimed at broadly understood soil protection are included in eco-schemes related to the use of winter catch crops and mid-field intercrops, compliance with fertilization plans, the introduction of a diversified crop structure, conservation tillage, and the obligation to mix straw and manure with the soil.

Two basic approaches are used for degraded soils, including remediation and/or reclamation. These terms are often used synonymously, but they refer to different processes related to restoring the usability or natural value of degraded areas, e.g., by industry, mining, or agriculture. The choice of method depends on the degree and extent of soil degradation. Remediation is the process of removing or reducing contaminants in soil, earth, or groundwater to levels that are safe for humans and the environment. It involves restoring the environment to an appropriate level of quality, not necessarily to its original natural functions. In practice, various techniques can be distinguished, such as:

- bioremediation – the use of microorganisms to break down organic contaminants,
- phytoremediation – the use of plants to absorb heavy metals,
- soil washing – removing pollutants using aqueous solutions,
- stabilization – binding pollutants in mineral or organic compounds to reduce their mobility,
- thermal desorption or incineration – in the case of heavily contaminated soils.²¹

The methods used in reclamation vary, as reclamation is the process of restoring the utility or natural value of degraded or devastated areas, such as those left behind by mines, landfills, or industrial plants. In practice, different reclamation approaches are used, depending on the potential of the area and the financial outlay. We distinguish the following types of reclamation:

- forestry – afforestation of land,
- agricultural – preparation for cultivation,
- recreational – creation of parks, cultural centers, and sports fields,
- industrial or construction – preparation for development (photovoltaic farms),
- natural – restoration of natural habitats.

²⁰ G. Czapiewska, *Rolnictwo węglowe i ochrona gleb w reformowanej polityce rolnej Unii Europejskiej (WPR 2023–2027)*, “Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2024, no. 69, pp. 73–91.

²¹ M. Trojanowska, *Reclamation of polluted land in urban renewal projects. Literature review of suitable plants for phytoremediation*, “Environmental Challenges” 2023, vol. 13, 100749.

2. The soil protection in the light of EU perspective

As noted above, despite ongoing work, there is still no targeted and uniform policy framework for soil protection in the EU. Nevertheless, existing policies pursuing other environmental objectives address it to some extent and contain many provisions relevant to soil. For example, there are directives that directly shape (or have shaped) the discharge of harmful substances into water and soil, which are undoubtedly closely linked. Several pieces of legislation can be cited as examples, such as Council Directive 80/68/EEC of 17 December 1979 on the protection of groundwater against pollution caused by certain dangerous substances²² and Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration,²³ both concerning groundwater, and Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (the Nitrates Directive).²⁴ These Directives are aimed at protecting water quality, while another directive, Council Directive 86/278/EEC of 12 June 1986 on the protection of the environment, in particular the soil, when sewage sludge is used in agriculture (the Sewage Sludge Directive)²⁵ primarily concerns soil. Commission Directive 2008/41/EC of 31 March 2008, amending Council Directive 91/414/EEC to include chloridazon as an active substance in plant protection products²⁶ took into account the impact on both soil and water.²⁷

²² Council Directive 80/68/EEC of 17 December 1979 on the protection of groundwater against pollution caused by certain dangerous substances (OJ L 20, 26.01.1980), pp. 43–48.

²³ Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration (OJ L 372, 27.12.2006), pp. 19–31.

²⁴ Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (the Nitrates Directive) (OJ L 375, 31.12.1991), pp. 1–8.

²⁵ Council Directive 86/278/EEC of 12 June 1986 on the protection of the environment, in particular the soil, when sewage sludge is used in agriculture (the Sewage Sludge Directive), (OJ L 181, 4.07.1986), pp. 6–12.

²⁶ Commission Directive 2008/41/EC of 31 March 2008, amending Council Directive 91/414/EEC to include chloridazon as an active substance in plant protection products (OJ L 230, 19.08.1991), pp. 1–32.

²⁷ G. Louwagie, S. Hubertus Gay, *Evolution of European Union policies relevant to soil conservation in agriculture, 19th World Congress of Soil Science, Soil Solutions for a Changing World, 1–6 August 2010, Brisbane, Australia*, www.old.iuss.org/19th%20WCSS/Symposium/pdf/1545.pdf [accessed on 29.10.2025].

An attempt to create a comprehensive strategy for soil protection was made at EU level in 2002, when the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 24 January 2001 on the Sixth Community Environment Action Program “Environment 2010: Our Future, Our Choice” (The Sixth Community Environment Action Program (6EAP))²⁸ was adopted. This was followed by the adoption of Decision No. 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002, laying down the Sixth Community Environment Action Program. It set out the priorities and objectives of European environmental policy, although the legal solutions it contained were of a general nature. The soil strategy was one of seven proposed strategies and referred to promoting the sustainable use of soil, with particular emphasis on preventing its erosion, deterioration, contamination, and desertification (Article 6(1) of the Decision).²⁹

Four years later, further work began at EU level on developing a framework approach to soil protection, culminating in the publication on 22 September 2006 of the The overall objective of the EU legislator was to achieve soil protection and sustainable use based on “guiding principles,” i.e., preventing further soil degradation and promoting soil conservation and sustainable use. The overall objective of the EU legislator was to achieve the protection and sustainable use of soil based on “guiding principles,” i.e., preventing further soil degradation and preserving soil functions by influencing land use and management patterns and taking action at source where soil acts as a sink/ receptor of the effects of human activities and natural phenomena, and restoring degraded soils to a level of functionality consistent with their current and intended use.³⁰

The documents referred to above required Member States to identify areas where soil degradation had occurred or was likely to occur and to draw up an appropriate action program, including risk reduction targets, a timetable for implementation, and a financial plan. However, the legislator did not include any specific quantitative targets for soil protection, but set out a list of

²⁸ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Sixth Environment Action Programme of the European Community, “Environment 2010: Our future, Our choice” [COM (2001) 31 final – not published in the Official Journal].

²⁹ Decision No. 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002, laying down the Sixth Community Environment Action Program (OJ L 242, 10.09.2002), pp. 1–15.

³⁰ G. Louwagie, S. Hubertus Gay, *Evolution of European Union policies...*

qualitative targets and actions.³¹ At the same time, the European Commission called on Member States to include soil protection measures in their national policies in order to limit the deterioration of soil conditions.³² However, the measures taken have failed to achieve a common model for protection.³³

In 2007, the European Parliament adopted a legislative resolution of 14 November 2007 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC.³⁴ It expressed the Parliament's willingness to support the draft framework directive, but negotiations in the Council soon reached an impasse. The Commission kept the proposal in limbo for several years until it decided to withdraw it in 2014.³⁵

The impasse in adopting a single framework legislative act meant that, in the following years, the EU took action to protect soil, but through another, indirectly affecting legislation. These standards related to water, pesticides, and waste. In addition, it influenced soil quality by promoting sustainable land management under the common agricultural policy. Measures included financing rural development programs, introducing good agricultural and environmental practices as a condition for direct payments, and providing voluntary payments for additional environmental protection measures. For example, the 2014–2022 CAP introduced measures to encourage farmers to improve soil and manure management, and the Nitrates Directive set maximum nitrogen levels for livestock manure.³⁶

Despite the development of a uniform normative act affecting soil condition, in 2021 the EU Soil Strategy 2030 was developed.³⁷ It contains two

³¹ S. Withana et al., *Strategic Orientations of EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme and Implications for the Future. Report for the IBGE-BIM, IEEP*, London 2010, p. 41 ff.

³² G. Louwagie, S. Hubertus Gay, *Evolution of European Union policies...*

³³ A. Prescher-Spiridon, *European Union: Soil protection? Wanted!*, 12.11.2024, <https://eu.boell.org/en/SoilAtlas-European-Union> [accessed on 1.11.2025].

³⁴ Legislative resolution of 14 November 2007 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC (COM(2006)0232 – C6-0307/2006 – 2006/0086(COD)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2007-0509> [accessed on 1.11.2025].

³⁵ S. Montaldo, *The Green Deal and the Case for a Soil Health Framework Directive*, “European Papers” 2022, vol. 7, no. 2, pp. 527–532.

³⁶ K. Leśkiewicz, *Legal Protection...*, p. 199.

³⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: EU Soil Strategy 2030: Healthy soil for people, food, nature, and climate, COM/2021/699 final.

main objectives. The first, a medium-term objective, to be achieved by 2030, provides for measures to contribute to the achievement of long-term objectives (including reducing the use of pesticides and pollutants and improving soil quality). The second, a long-term objective, to be achieved by 2050, is to contribute to the achievement of good soil status in the EU, increasing its resilience, protection, and restoration. The strategy, supporting the objectives of the European Green Deal, takes into account sustainable soil management and protection, the fight against pollution, soil restoration, and specific aid for farmers. Accordingly, under the current CAP, farmers who commit to specific practices or invest in environmental and climate protection are eligible for financial support.³⁸ These are ecological programs that support agro-technical practices (e.g., precision farming, agroecology, organic farming, agroforestry). They are designed to restore soil health by reducing plowing or other interference with soil structure (regenerative agriculture – no-till farming). The aim of these examples of practices is to increase the capacity to absorb and accumulate carbon dioxide. Income support related to these practices is available if farmers meet certain environmental and climate conditions.³⁹

Legislative work is currently underway on the “soil monitoring law.”⁴⁰ In September 2025, the Council of the EU adopted a directive on soil monitoring. It is the first normative act developed at the EU level whose primary purpose is to assess and monitor soils. It is intended to implement the objectives of the above-mentioned Strategy to achieve healthy soils by 2050.⁴¹

³⁸ Ibidem. See Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021, laying down rules on support for strategic plans drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013, PE/64/2021/REV/1 (OJ L 435, 6.12.2021), pp. 1–186.

³⁹ This refers to the standards of good agricultural and environmental condition (GAEC). See J. Rutkowski, *Wpływ wdrażanych norm i wymogów warunkowości na wysokość płatności bezpośrednich* *Material informacyjny*, Olsztyn 2024, pp. 1–15.

⁴⁰ European Parliament legislative resolution of 23 October 2025, on the Council’s position at first reading on the adoption of a directive of the European Parliament and of the Council on soil monitoring and resilience (soil monitoring law) (09474/1/2025 – C10-0229/2025 – 2023/0232(COD)).

⁴¹ Points 10 and 12 of the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on soil monitoring and resilience (soil monitoring law), Brussels, 5.07.2023, COM(2023) 416 final.

The legal standards adopted in the Directive are intended to lead to improved soil resilience, ensure better management of contaminated sites, and introduce rules to mitigate the effects of land take (Article 6 of the directive), with particular emphasis on soil sealing (Article 7 of the Directive). In accordance with Articles 6–9, Member States will establish monitoring systems to assess the physical, chemical, and biological condition of soils on their territory, based on a common methodology adopted at EU level. In addition, the Directive defines common soil indicators (Article 6 et seq.). The legislator also provides for the obligation to report to the Commission and the European Environment Agency on the state of soil health, land use and contaminated sites, ensuring the comparability of data across the EU and the possibility of coordinated action to combat soil degradation (Article 18 of the Directive).⁴² The legislative act in question is still being processed.

3. National framework for soil protection

In national legislation, soil protection issues are scattered across various legislative acts. Some of them implement EU legislation, while others are national laws. It should be noted right away that the term “soil” does not have a universal legal definition.

In particular, national legislators focus on describing soil characteristics in relation to agricultural and forest land, which is covered by soil classification based on an official soil class table.⁴³ In this way, soils are divided into quality classes based on their productive quality, determined on the basis of the genetic characteristics of the soils and intended to ensure the correct substantive level of soil classification. However, the main concern is the proper functioning of the land and building register. The data from these registers form the basis for economic planning, spatial planning, taxation and benefits, the designation of real estate in land registers, public statistics, real estate management, and the registration of agricultural holdings. It should be emphasized that descriptive soil data should be based on objective reasons and not on human action or omission.⁴⁴ In this sense, soil classification should reflect the actual condition of soils on agricultural

⁴² More details: K. Leśkiewicz, *Legal Protection...*, pp. 200–203.

⁴³ Geodetic and Cartographic Law of May 17, 1989, i.e. Journal of Laws of 2024, item 1151, as amended; Regulation of the Council of Ministers on soil classification of 12 September 2012 (Journal of Laws of 2012, item 1246).

⁴⁴ Judgment of the Supreme Administrative Court of 19 October 2022, I OSK 2010/21, Legalis.

and forest land. Subsequently, the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land distinguishes between soils of organic origin (i.e., soils formed with the participation of organic matter, in conditions of excessive moisture, peat soils, and muck soils) and soils of mineral origin (i.e., soils other than those of organic origin).

Soil protection is regulated by the Environmental Protection Law⁴⁵ in Section IV “Protection of the Earth’s Surface.” According to Article 3(25) of the aforementioned act, “the Earth’s surface” refers to the terrain, soil, land, and groundwater, with the following definitions: soil means the upper layer of the lithosphere, composed of mineral parts, organic matter, soil water, soil air, and organisms, including the topsoil and subsoil; earth means the upper layer of the lithosphere, located below the soil, to the depth of human impact, and groundwater – means underground water within the meaning of Article 16(68) of the Water Law, which is located in the saturation zone and remains in direct contact with the soil or subsoil. It has been established that the earth’s surface covers the entire earth’s crust within the borders of the Republic of Poland.⁴⁶

Therefore, the legislator recognizes that the earth’s surface consists of the natural formation of soil and land, as well as groundwater. With regard to the protection of the earth’s surface (“soil, land, groundwater”), the starting point is Article 101 of the Environmental Protection Law. In principle, each aspect of land surface protection covered by Article 101 of the Environmental Protection Law could be addressed separately, but due to the scope of this discussion, it is only possible to highlight certain issues, specifically those related to soil.

The vagueness of the term “land surface” has been rightly pointed out. If we take into account the different ways in which land is used, it is clear that the impact of human activity on the soil will be different in the case of waste storage and different in the case of aggregate extraction.⁴⁷ The literature indicates that the basic way of grouping legal instruments for land surface protection is to divide them into preventive and repressive instruments.⁴⁸ Marek Górski includes among preventive instruments, among others, planning instruments, including local spatial development plans and plans for

⁴⁵ Act of 27 April 2001 – Environmental Protection Law (i.e. Journal of Laws of 2025, item 647, as amended; hereinafter: the Environmental Protection Law).

⁴⁶ M. Górski, *Prawna ochrona...*

⁴⁷ A. Kaźmierska-Patryczna, M.A. Król, point 14.1, in: M. Górski (ed.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, pp. 583–590.

⁴⁸ M. Górski, *Prawna ochrona...*, p. 8.

the management of degraded land, as well as regulatory measures limiting the use of land surface, such as (formerly) soil quality standards, reclamation decisions, consent to change the intended use of land, and permission to exclude land from production.⁴⁹ Repressive measures, on the other hand, include various types of sanctions for violations of the law.

Considering the possible methods of protecting the earth's surface listed in Article 101 of the Environmental Protection Law, it is easy to see that a certain gradation of protection methods has been applied. The legislator starts from rational land use, which is understandable, as the possible directions of land use always depend on the decision on the method of land use. In this regard, the protection instruments regulated in the Act on Spatial Planning and Development⁵⁰ and the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land⁵¹ will be important. The former have for years been the basic tools for protecting agricultural and forest land from changes in use and are quantitative in nature. Konrad Marciniuk recognizes the essence of agricultural land use regulations and their necessity for maintaining the productivity of agricultural land.⁵² Some of the legal protection measures create additional formalities required of investors for a complete change in the use of agricultural or forest land to other purposes. This concerns, in particular, the requirements for government administration approvals for changes in the designated use of agricultural and forest land.

Therefore, in addition to the fact that it is only possible to change the legal purpose of agricultural and forest land by means of a local law, the consent of the competent government authorities is also required. In essence, the protection of agricultural and forest land is expressed in a system of formal obstacles to changes in its purpose. This is because there is no substantive legal requirement in the legislation to use agricultural and forest land exclusively in accordance with the properties of the soil on which it is located, nor is there a requirement for planning authorities to treat such soil in this way. It should be remembered that spatial planning and development takes into account, in particular, the needs of agricultural and forest land protection,

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Act on Spatial Planning and Development of 27 March 2003 (Journal of Laws of 2024, item 1130, as amended).

⁵¹ Act of 3 February 1995 on the protection of agricultural and forest land (Journal of Laws of 2024, item 82, as amended; hereinafter: the Act on the protection of agricultural and forest land).

⁵² K. Marciniuk, *Ochrona gruntów rolnych w świetle reformy systemu planowania przestrzennego z 7 lipca 2023 r.*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2025, no. 1, pp. 11–27.

as well as those related to the shaping of agricultural production space and the development of agricultural production.⁵³ There is no doubt that among these needs, it is necessary to point out the need to preserve their function in agricultural production zones or multifunctional zones with farm buildings in the general plan of the municipality.⁵⁴

When it comes to preserving environmental, economic, social, and cultural functions, including, among other things, the ability to produce food and biomass and to store, filter, and transform nutrients, substances and water or the basis for the development of life and biodiversity, sources of raw materials, carbon sinks, geological, geomorphological and archaeological heritage, environmental protection regulations as well as regulations on agricultural use, the above mentioned legal solutions adopted for the purposes of spending funds under the common agricultural policy become of fundamental importance.⁵⁵ For example, organic farming rules can help preserve future production capacity through organic methods.⁵⁶ On the other hand, if the farm's arable land covers an area of more than 10 ha, it is good agricultural practice to set aside at least 4% of that land for non-productive areas or features. Non-productive areas or objects include, for example, landscape elements such as agricultural land owned by a farmer, e.g., trees that are natural monuments, protected under nature conservation regulations, ditches less than 2 m wide, or ponds within the meaning of Article 4(10)

⁵³ Article 1(2)(3a) and (15) of the Act on Spatial Planning and Development.

⁵⁴ Article 13c of the Act on Spatial Planning and Development.

⁵⁵ Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021, laying down rules on support for strategic plans drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013 (OJ EU L 435 of 6.12.2021, as amended), p. 1; Commission Delegated Regulation (EU) 2022/126 of 7 December 2021 supplementing Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council (EU) 2021/2115 with additional requirements for certain types of interventions defined by Member States in their CAP Strategic Plans for 2023–2027 on the basis of that Regulation, as well as provisions on the coefficient for good agricultural and environmental condition (GAEC) standard No. 1 (OJ EU L 20 of 31 January 2022, as amended), p. 52; Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development of 10 March 2023 on good agricultural and environmental condition standards (Journal of Laws, item 478, as amended); Act of 10 July 2007 on fertilizers and fertilization (Journal of Laws of 2021, item 76, and of 2022, items 1370 and 2364); Act of 8 March 2013 on plant protection products (Journal of Laws of 2023, items 340 and 412).

⁵⁶ Act of 23 June 2022 on organic farming and organic production (Journal of Laws, item 1370, and of 2023, item 412).

of the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land with an area of less than 100 m².⁵⁷ The example cited shows the possible impact of agricultural use on landscape formation. Undoubtedly, the regulations on the expenditure of funds under the common agricultural policy, including the National Strategic Plan, are protective measures of an incentive nature, as it is financial incentives that are intended to encourage the use of solutions that promote soil functionality.

Prevention of contamination with hazardous substances and remediation is another method of protecting land surfaces listed in Article 101 of the Environmental Protection Law. According to Article 3(31)(b) of the aforementioned Act, remediation means “subjecting soil, land, and groundwater to measures aimed at removing or reducing the amount of hazardous substances, controlling them, and limiting their spread, so that the contaminated site no longer poses a threat to human health or the environment, taking into account the current and, if possible, planned future use of the site; remediation may consist of self-cleaning if it brings the greatest benefits to the environment,” and therefore covers the entire environment of water and soil conditions. Remediation methods include, in particular, the removal of contamination, at least to the permissible level of substances causing risk in soil and earth, as well as other methods leading to the removal of significant risks to human health and the environment, taking into account the current and, where possible, planned use of the land, such as:

- reducing the amount of contamination, or
- limiting the spread of contamination and controlling contamination by periodically testing soil and ground contamination at specified intervals, or
- self-cleaning of the earth’s surface, possible measures to support self-cleaning, controlling pollution by periodically testing soil and earth pollution within a specified period of time, possible restriction of human access to the contaminated area, and the possible need to change the use of the contaminated area.

Contamination of the earth’s surface is assessed on the basis of exceeding the permissible levels of substances causing risk in soils or earth. Contamination is measured according to the criterion of violation of the “functions performed by the earth’s surface,” taking into account the impact of the substance on human health and the environment. The function performed by the land surface is assessed on the basis of its actual development and

⁵⁷ Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development of 10 March 2023 on standards of good agricultural practice compatible with environmental protection (Journal of Laws, item 478, as amended).

use, unless another function results from the land use designation in the local spatial development plan, the decision on the location of a public purpose investment, or the decision on the location of a railway line.⁵⁸ However, soil, land, or groundwater shall not be considered contaminated if the substances found therein are of natural origin.

Substances posing a particularly significant risk to the protection of land surfaces, their permissible content in soil and permissible content in earth, differentiated for individual soil properties and land groups and separated based on their use as disclosed in the land and building register, are specified in Annex 1 to the Regulation of the Minister of the Environment on the method of assessing land surface pollution, unless a local spatial development plan has been adopted or amended for a given area, in which case the description of the group of areas takes into account the use of the land in accordance with its planning designation.⁵⁹ In turn, the permissible content in soil and the permissible content in land of a substance causing a risk, other than that indicated above, is determined on the basis of an analysis of the impact of the presence of that substance in soil or land on human health and the environment, prepared in writing in the manner specified in § 4 of the Regulation.

In accordance with the Regulation, the following are considered to be sources of information relevant to the assessment of the risk of soil or earth contamination: 1) local spatial development plan; 2) environmental impact assessment and report on the impact of the project on the environment; 3) eco-physiographic study; 4) air protection program; 5) an ecological review; 6) a river basin management plan, together with studies prepared for the purposes of that plan; 7) geological databases; 8) decisions specifying the conditions for the use of the environment; 9) other sources of information allowing the assessment of the risk of soil or land contamination in a given area.

Historical pollution obliges the entity referred to as the “land owner” to carry out remediation, unless another entity is responsible for the pollution. Therefore, in this case, the “polluter pays” principle remains unchanged.⁶⁰

⁵⁸ Article 101a of the Environmental Protection Law; Regulation of the Minister of the Environment on the method of assessing soil contamination of 1 September 2016 (Journal of Laws of 2016, item 1395, hereinafter: the Regulation); Act on the prevention and repair of environmental damage of 13 April 2007 (i.e. Journal of Laws of 2020, item 2187, as amended, hereinafter: the Environmental Damage Act).

⁵⁹ See § 3(4) and (4a) of the Regulation.

⁶⁰ Articles 101h–101l of the Environmental Protection Law.

Pollution prevention is the responsibility of every entity controlling the land surface – the owner.

It should be added that when it comes to preventing agricultural land pollution, the regulations require the prevention of degradation and devastation of agricultural land as well as damage to agricultural production resulting from non-agricultural activities and mass earth movements. The preventive measures include the reclamation and development of land for agricultural purposes, the preservation of peat bogs and ponds as natural water reservoirs or the limitation of changes to the natural shape of the land.⁶¹

The legislator does not use the term “soil” but “land” in relation to reclamation obligations, and only part of reclamation is “soil restoration.” According to the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land, land reclamation “is understood as giving or restoring degraded or devastated land its utility or natural value by properly shaping the terrain, improving its physical and chemical properties, regulating water relations, restoring soil, strengthening slopes, and rebuilding or constructing necessary roads.” However, since it is the type of soil that determines the type of land use, i.e., agricultural land within the meaning of the aforementioned act, land protection also includes soil protection in light of the aforementioned regulation.

Remediation under the Environmental Protection Law does not preclude reclamation. A person causing the loss or reduction of the usable value of land is obliged to reclaim it at their own expense.⁶² Land reclamation and development is planned, designed, and implemented at all stages of industrial activity. The Act mentions “reclamation for agricultural purposes of agricultural land that has been devastated or degraded.” Since the concept of reclamation refers to giving or restoring the utility or natural value of the degraded or devastated land, it should be assumed that the goal is to restore the same properties as those lost.

In principle, agricultural or forestry use is consistent with the objectives of the Act, even if this is not always clearly stated in the provisions of the Act on the protection of agricultural and forest land. Ultimately, it is the decision-making authority that decides on the direction of reclamation, and this solution does not seem to be consistent with the objectives of the Act. The reclamation process should be focused on restoring devastated land by restoring its utility or natural value. The decisive criterion for choosing the method of reclamation of devastated land should therefore be the restoration

⁶¹ Article 3 of the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land.

⁶² Chapter 5 of the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land.

of the land to its previous condition.⁶³ The latter view seems to be the most reasonable. The rule is that “land reclamation is carried out as the land becomes completely, partially, or temporarily unnecessary for industrial activity and is completed within 5 years of the cessation of such activity.”

In areas where land subsidence is expected as a result of mining activities, an industrial plant, at the request of the owner, begins reclamation before land degradation occurs. It should be added that the issues of reclamation of mining areas are regulated separately in the provisions of the Geological and Mining Law.⁶⁴ However, in accordance with this legal act, damage to agricultural or forest land degraded or devastated as a result of mining operations shall be repaired in the manner specified in the provisions on the protection of such land.

Devastation and degradation of agricultural and forest land that is subject to reclamation under the provisions of the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land must be differentiated from the contamination with substances, preparations, organisms, or microorganisms. Since 30 April 2007 the latter has been governed by the provisions of the Act on Environmental Damage and before this Act came into force the provisions of the Environmental Protection Law were applicable such contamination.

In addition, with regard to areas where there is a concentration of pollution in the areas of industrial plants, it is possible to establish a restricted use area. In particular, the management plan for such an area specifies, among other things, how to counteract the reduction in the usable value of the soil.⁶⁵

When it comes to other methods of protecting the earth's surface listed in Article 101, points 4–7 of the Environmental Protection Law including among other things maintaining the best possible condition of the soil; minimizing the degree and mitigating the effects of soil sealing [...]; preventing mass earth movements and their effects or counteracting adverse changes in the natural shape of the earth's surface⁶⁶ as specified in this regulation, both the above-mentioned legal solutions and the provisions of the Construction

⁶³ Judgment of the Provincial Administrative Court in Łódź of May 21, 2021, II SA/Łd 271/21, *Legalis*.

⁶⁴ Articles 146 and 147, Section VIII “Liability for damage” of the Geological and Mining Law of June 9, 2011 (Journal of Laws of 2024, item 1290, hereinafter: the Geological and Mining Law).

⁶⁵ Article 16 of the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land.

⁶⁶ More information on the legal protection of landforms: K. Świderski, *Prawna ochrona ukształtowania terenu w procesie jego zagospodarowania – zagadnienia wybrane*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2021, no. 2, pp. 477–793.

Law⁶⁷ and the provisions relating to the use of agricultural land, including those concerning fertilization,⁶⁸ and cultivation will apply.

In particular, in terms of “minimizing the extent and mitigating the effects of soil sealing,” it will be important to design and construct buildings based on ensuring “sustainable use of natural resources.” As pointed out, “The construction of a building always has an impact on the environment, changing the natural terrain by creating excavations for foundations and embankments from these excavations. It is the architectural and construction authority that, when approving a construction project, determines the permissible transformation of natural elements, including changes to the natural terrain, in connection with the implementation of a specific investment.”⁶⁹ In addition, the designation of the necessary biologically active area within the investment site during the construction process will affect the amount of soil covered.

While, for example, the use of fertilizers intended to provide plants with nutrients or increase soil fertility or increase the fertility of fish ponds being mineral fertilizers, natural fertilizers, organic fertilizers, and organic-mineral fertilizers, will affect the condition of the soil and the content of specific components in it. Therefore, both the process of plants or soil fertilization and soil reclamation using fertilizers approved for marketing in good agricultural practice, provided that it has a positive effect, will fall within the scope of soil protection guidelines set out in Article 101(4) of the Environmental Protection Law.

With regard to counteracting mass earth movements (Article 101(6)), it is worth bearing in mind that the legislator imposes such an obligation only in relation to agricultural land to counteract soil degradation, including in particular erosion and mass earth movements. In some cases the owner may even be required to afforest, tree or shrub the land, or to establish permanent grassland on it.⁷⁰ Of course, the direction of land protection results from the provisions of the Environmental Protection Law, including Article 101.

⁶⁷ Construction Law Act of July 7, 1994 (i.e. Journal of Laws of 2025, item 418, as amended; hereinafter: the Construction Law).

⁶⁸ Act of 10 July 2007 on fertilizers and fertilization (i.e. Journal of Laws of 2024, item 105, as amended).

⁶⁹ Judgment of the Provincial Administrative Court in Łódź of 7 April 7, 2017, II SA/Łd 1034/16, Legalis.

⁷⁰ Article 15 of the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land.

Conclusions

The numerous threats to soil health are a fact and must be considered. Their intensity and direction depend on a number of factors of which anthropogenic are dominant and lead to a disruption of the natural balance in the ecosystem. The negative impact is a result of agricultural, industrial, and transport activities, as well as infrastructure development, as they have a significant impact on the surrounding environment, including the soil. This results in adverse, degradative changes leading to a reduction in soil functionality and, consequently, its production, retention, and sequestration capacities. Bearing in mind that soil is a natural and non-renewable resource, it is necessary to take care of its condition and protect it in all ways possible. Today, there are a number of different tools that enable this, and focus is put on proper, sustainable agricultural practices, good agricultural practices, as well as the need to minimize and reduce damage to the environment through the use of reclamation measures.

Despite the importance of soil protection, it has not been possible to adopt a uniform legal framework at the EU level, which shows clearly the different approaches and policies of individual Member States regarding its essence as a public good. The complexity of the issues discussed above does not help the problem either. However, there are big expectations placed in the Soil Monitoring Directive adopted in September 2025, which is a certain compromise reached by Member States on the management of EU soils, intended to serve the fundamental objective of achieving soil health by 2050. This process, however, can only really begin three years after the enforcement of the Directive. The new Directive turns into a decisive systemic change in the approach to agriculture and agricultural production, which cannot however be achieved without the appropriate legal instruments that must be adopted at the level of individual Member States and with the full participation of agricultural producers.

National legislation on soil protection issues has been fragmented and chaotic for years. Various legislative acts cover separate areas of soil protection regulation. As a result, the legal instruments for soil protection are also diverse. In principle, under national legislation, soil protection is covered by acts on the protection of the Earth's surface or the protection of agricultural land. The legislator does not devote separate attention to soil protection. Soil protection has been linked to the classification of its quality and its use as specified in the land and building register and the legal designation of land. Through the classification of soils in terms of their quality, they are

formally designated as agricultural or forest land. Planning instruments which determine the method of development, use, scope of investment and its admissibility are of paramount importance in soil protection. They also serve as a reference point and categorization of pollution levels when assessing soil pollution. Nevertheless, there is still a lack of a holistic approach and the establishment of a general requirement to use agricultural land in accordance with its agricultural purpose.

In pursuit of the objective of the considerations, it should be noted that the regulations in force contain solutions that allow for the protection of soil health, but they are not perfect and refer to local and specific situations, ignoring the general aspect of the problem.

BIBLIOGRAPHY

- Czapiewska G. (2024), *Rolnictwo węglowe i ochrona gleb w reformowanej polityce rolnej Unii europejskiej (WPR 2023–2027)*, “Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” no. 69.
- Doran J.W. (2002), *Soil health and global sustainability: translating science into practice*, “Agriculture, Ecosystems & Environment” no. 88.
- Dragovic N., Vulević T. (2020), *Soil Degradation Processes, Causes and Assessment Approach*, in: W. Leal Filho et al. (eds.), *Life on Land*, Cham.
- Goździewicz-Biechońska J. (2018), *Przeciwdziałanie degradacji ziemi i gleby jako globalne wyzwanie dla prawa*, “Przegląd Prawa Rolnego” no. 1.
- Górski M. (2015), *Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialność za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi*, “Geologia” vol. 35, no. 1.
- Jakubus M. (2015), *Zmiany wybranych właściwości gleb jako konsekwencja przemian urbanizacyjnych przestrzeni miejskiej Poznania*, “Problemy Rozwoju Miast” no. 4.
- Jakubus M., Panasiewicz K. (2025), *Quantitative Changes in Selected Soil Health Indices as a Result of Long-Term (23-Year) Cultivation of Winter Wheat in Various Crop Rotations: Case Study for Sandy Soil*, “Agriculture” no. 15.
- Jarosz Z., Faber A. (2024), *Rolnictwo węglowe w łagodzeniu zmian klimatu. Praca przeglądowa*, “Agronomy Science” vol. 79, no. 3.
- Kaźmierska-Patryczna A., Król M.A. (2021), point 14.1, in: M. Górski (ed.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa.
- Leśkiewicz K. (2025), *Legal Protection of the Productive Capacity of Soils-Selected Issues*, “Studia Iuridica Lublinensia” vol. 34, no. 2.
- Louwagie G., Hubertus Gay S. (2010), *Evolution of European Union policies relevant to soil conservation in agriculture*, in: *19th World Congress of Soil Science, Soil Solutions for a Changing World, 1–6 August Brisbane, Australia*, www.old.iuss.org/19th%20WCSS/Symposium/pdf/1545.pdf.
- Marciniuk K. (2025), *Ochrona gruntów rolnych w świetle reformy systemu planowania przestrzennego z 7 lipca 2023 r.*, “Przegląd Prawa Rolnego” no. 1.
- Montaldo S. (2022), *The Green Deal and the Case for a Soil Health Framework Directive*, “European Papers” vol. 7, no. 2.

- Nowak A. (2015), *Ochrona gleb w prawie wspólnotowym – w kontekście projektu “Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy dla ochrony gleb oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE”*, “Studia Iuridica” no. 61.
- Payá Pérez A., Rodríguez Eugenio N. (2018), *Status of local soil contamination in Europe: Revision of the indicator ‘Progress in the management Contaminated Sites in Europe’*, Luxembourg.
- Rutkowski J. (2024), *Wpływ wdrażanych norm i wymogów warunkowości na wysokość płatności bezpośrednich* Materiał informacyjny, Olsztyn.
- Siebielec G., Siebielec S. (2020), *Bioróżnorodność gleb*, “Studia i Raporty IUNG-PIB” no. 64(18).
- Świdorski K. (2021), *Prawna ochrona ukształtowania terenu w procesie jego zagospodarowania – zagadnienia wybrane*, “Przegląd Prawa Rolnego” no. 2.
- Telo da Gama J. (2023), *The Role of Soils in sustainability, climate change and ecosystem services: challenges and opportunities*, “Ecologies” no. 4.
- Trojanowska M. (2023), *Reclamation of polluted land in urban renewal projects. Literature review of suitable plants for phytoremediation*, “Environmental Challenges” vol. 13, 100749.
- Wigier M. (2024), *Polityka klimatyczna i środowiskowa Unii Europejskiej a rolnictwo*, in: W. Wrzaszcz, M. Wigier (eds.), *Środowiskowo-klimatyczne uwarunkowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce w latach 2004–2030*, Warszawa.
- Wiśniewski P., Wojtasik M. (2014), *Zróżnicowanie właściwości gleb uprawnych oraz leśnych na erodowanych stokach*, “Inżynieria Ekologiczna” no. 39.
- Withana S. et al. (2010), *Strategic Orientations of EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme and Implications for the Future. Report for the IBGE-BIM, IEEP*, London.

RADOSŁAW PASTUSZKO

Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland

e-mail: radoslaw.pastuszek@mail.umcs.pl

ORCID: 0000-0002-2062-3622

The right of access to agricultural land? Comments on human rights and land grabbing

**Diritto di accesso ai terreni agricoli?
Osservazioni sui diritti umani e sull'accaparramento di terra**

This article aims to establish a theoretical framework for the concept of the right of access to agricultural land (agricultural land resources) as a mechanism for safeguarding human rights in the context of land acquisitions. According to contemporary soft law instruments, the right of access to agricultural land may be recognised as an autonomous concept. This concept is characterised by a specific dualism, encompassing both the individual and collective dimensions. The article analyses the mechanisms of human rights violations resulting from large-scale land acquisitions, paying particular attention to the right to food, property rights, and the collective rights of indigenous peoples and local communities. The right of access to agricultural land is a broader concept than the classic right of ownership. It encompasses various forms of land tenure, including customary and informal ones, and requires the application of different protection mechanisms for the individual and collective dimensions.

Keywords: land grabbing, right to access agricultural land, right to food, collective rights, indigenous peoples, VGGT, UN Declaration on the Rights of Peasants, FPIC (free, prior, and informed consent)

L'obiettivo del presente articolo è definire un quadro teorico per la concezione del diritto di accesso ai terreni agricoli (alle risorse fondiari agricole) come meccanismo di tutela dei diritti umani nel contesto dell'acquisizione di terreni. Secondo gli strumenti contemporanei di soft law, tale diritto può essere riconosciuto come concezione autonoma, caratterizzata da un dualismo specifico che integra la dimensione individuale e quella collettiva. Nell'articolo sono stati analizzati i meccanismi di violazione dei diritti umani derivanti dall'acquisizione di terreni su larga scala, con particolare attenzione al diritto al cibo, ai diritti di proprietà e ai diritti collettivi dei popoli indigeni e delle comunità locali. Il diritto di accesso ai terreni agricoli si configura un concetto più ampio del tradizionale diritto di proprietà, includendo

diverse forme di proprietà terriera, comprese quelle consuetudinarie e informali, e richiedendo meccanismi di tutela sia individuali sia collettivi.

Parole chiave: accaparramento di terra, diritto di accesso ai terreni agricoli, diritto al cibo, diritti collettivi, popoli indigeni, VGGT, Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini, FPIC (consenso libero, preventivo e informato)

Introduction

The phenomenon of *large-scale acquisition of agricultural land*, commonly referred to as *land grabbing*, is one of the most complex challenges facing contemporary agricultural and human rights law. After the 2007–2008 food and fuel crisis which caused a sharp rise in food and fuel prices, there was an unprecedented increase in investment in agricultural land, particularly in developing countries. Between 2000 and 2020, transactions involving more than 33 million hectares of land were concluded worldwide.¹ The scale of this phenomenon makes it one of the most important natural resource management issues of the 21st century.

Large-scale land acquisitions lead to violations of fundamental human rights, including the right to food, the right to an adequate standard of living, property rights, and the rights of indigenous peoples and local communities to land and natural resources. As aptly noted in the doctrine, excluding local communities from access to land, water, and other natural resources leads to violations of their fundamental rights, exacerbates poverty, and contributes to forced migration.² Empirical research indicates that the total loss of income to local communities as a result of land grabbing amounts to approximately \$34 billion per year—an amount comparable to the World Bank’s annual development assistance budget.³

In response to these challenges, attempts have been made in international law to establish a framework aimed at protecting access to agricultural land as part of the realization of human rights. Three instruments are of particular importance: the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance

¹ J. Lay, W. Anseeuw, S. Eckert, I. Flachsbarth, C. Kubitz, K. Nolte, M. Giger, *Few development benefits, many human and environmental risks. Taking stock of the global land rush. Analytical Report III*, Bern – Montpellier – Hamburg – Pretoria 2021, p. 9.

² O. De Schutter, *The Green Rush: The Global Race for Farmland and the Rights of Land Users*, “Harvard International Law Journal” 2011, vol. 52, no. 2, p. 504.

³ *Squeezing Africa dry: behind every land grab is a water grab*, Barcelona 2012, p. 3.

of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT) adopted by the FAO Committee on World Food Security in May 2012,⁴ the United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, adopted by the UN General Assembly in December 2018⁵ and the Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems (RAI) approved by the Committee on World Food Security in October 2014.⁶

The aim of this study is to formulate a theoretical concept of the right of access to agricultural land as an instrument for the protection of human rights, taking into account the specific duality of this right: its individual and collective dimensions.⁷ The right of access to agricultural land protects both individual human rights (such as the right to food or property) and the collective rights of local communities and indigenous peoples. The analysis includes a reconstruction of international human rights standards related to access to land, identification of mechanisms for violating these rights in land grabbing processes, and an attempt to present the concept of the right to access agricultural land.

1. Land grabbing and human rights violations

Land grabbing does not have a single, universally accepted legal definition, but is generally understood as the large-scale acquisition or lease of land (over 200 hectares) by foreign entities, resulting in the deprivation of local communities' access to land and other natural resources, without their actual consent and often in violation of their rights. The Tirana Declaration, adopted in 2011 by the International Land Coalition, defines land grabbing as the acquisition of land in violation of human rights, without the prior

⁴ Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, FAO, Rome, May 11, 2012, <https://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf> [accessed on 10.11.2025].

⁵ United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, UN General Assembly Resolution 73/165 of December 17, 2018, UN Doc. A/RES/73/165.

⁶ Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems, Committee on World Food Security, Rome, October 2014, <https://www.fao.org/3/au866e/au866e.pdf> [accessed on 10.11.2025].

⁷ Y. Dinstein, *Collective human rights of peoples and minorities*, "International & Comparative Law Quarterly" 1976, vol. 25, no. 1, pp. 102–120.

consent of existing land users⁸ and without consideration of the social and environmental impacts.⁹

The process of acquiring agricultural land was determined by interrelated factors. Firstly, there was growing demand for food in industrialized countries and developing countries with large populations (China, India, the Gulf states), which prompted them to secure access to agricultural land abroad. Secondly, the growing importance of biofuels as an alternative energy source led to large areas of land being allocated to the cultivation of energy crops. Furthermore, the globalization of financial markets has made land an attractive investment, leading to land speculation. In addition, oil-producing countries are seeking alternative sources of income in the face of the gradual depletion of oil reserves and changes in the global energy paradigm.¹⁰

1.1. Violation of individual human rights

At the individual level, the fundamental human right violated by land grabbing is the right to food. This right is enshrined in Article 25(1) of the Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948¹¹ which states that everyone has the right to a standard of living adequate for health and well-being, including food, clothing, housing, and medical care. The binding nature of this right was confirmed in Article 11(1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) of 16 December 1966¹² according to which the States Parties recognize the right of everyone to a standard of living adequate for the health and well-being of himself

⁸ The concept of ‘use’ as used in the international acts and documents referred to in this study is fundamentally different in nature and scope from the right of use as understood in the Polish Civil Code. In the indicated scope, it is used to refer to rights other than property rights and contractual rights that constitute the basis for access to land, its use, and the collection of benefits.

⁹ Tirana Declaration, International Land Coalition, Tirana, May 23, 2011; see also M. Rulli, P. D’Odorico, *Global land and water grabbing*, “Proceedings of the National Academy of Sciences” 2013, vol. 110, no. 3, pp. 892–893.

¹⁰ K. Deininger, D. Byerlee, *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington 2011, pp. 25–47; S. Borras Jr., J. Franco, *Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis*, “Journal of Agrarian Change” 2012, vol. 12, no. 1, pp. 34–59.

¹¹ Universal Declaration of Human Rights adopted and proclaimed by General Assembly resolution 217 A (III) on December 10, 1948, A/811 of 16 December 1984.

¹² International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, opened for signature in New York on 19 December 1966 (Journal of Laws of 1977, No. 38, item 169).

and his family, including adequate food, clothing, housing, and continuous improvement of living conditions.

The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in its General Comment No. 12 on the right to adequate food of 12 May 1999¹³ provided an authoritative interpretation of Article 11 of the ICESCR. The Committee specified that the right to food is realized when every man, woman, and child, individually or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement (para. 6 of the Observation). Of key importance here is the Committee's indication that the right to food does not mean a minimum calorie intake, but access to food in the context of the broader right to an adequate standard of living. The Committee emphasized that an important element of this realization is access to productive resources, including in particular land (paras. 12–13). Access to land is crucial for the full realization of the right to food, especially in rural communities and among indigenous peoples.

In the context of land grabbing, the right to food is violated in several ways. First, local communities lose access to land that they previously used to produce food for their own needs. Second, the shift in agricultural production towards monocultural export production or the cultivation of crops for biofuels leads to a reduction in the availability of food on local markets. Studies show that over 60% of crops produced on land acquired by foreign investors are destined for export rather than to meet the needs of local communities.¹⁴ The loss of land results in a lack of income, which limits economic access to food. As a result, both physical *availability* and economic *accessibility* are compromised.

1.2. The collective dimension of rights violations

Land grabbing also violates the collective rights of indigenous peoples and local communities to land, territories, and natural resources. The collective nature of these rights fundamentally distinguishes them from individual rights as they belong to the group as a whole, not to its individual members, and their protection requires specific legal mechanisms. Convention No. 169 of the International Labour Organization concerning Indigenous and Tribal

¹³ General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant), 12 May 1999, UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/C.12/1999/5.

¹⁴ *The truth about land grabs*, <https://www.oxfamamerica.org/explore/issues/humanitarian-response-and-leaders/hunger-and-famine/land-grabs/> [accessed on 11.11.2025].

Peoples in Independent Countries of 27 June 1989¹⁵ regulates in detail in Articles 13–19 the collective rights of these peoples to land and natural resources. According to Article 14(1) of the Convention, the rights of ownership and possession of the peoples covered by the Convention to the lands they traditionally occupy shall be recognized. Importantly, the Convention protects not only formal titles, but also informal forms of land tenure based on custom. Article 16 of the Convention stipulates that indigenous peoples may not be removed from the lands they occupy, except in situations strictly defined in the Convention, and their free and informed consent must be obtained. Although the Convention has been ratified by only 23 states, it is the most advanced binding instrument of international law for the protection of indigenous peoples' land rights.¹⁶

The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples of 13 September 2007¹⁷ places even greater emphasis on collective land rights. Article 26(1) of states that indigenous peoples have the right to the lands, territories, and resources which they have traditionally owned, occupied, or otherwise used or acquired. Article 32(2) requires the *free, prior and informed consent* (FPIC) of indigenous peoples before any project affecting their lands or territories and other resources is approved, particularly in relation to the development, use, or exploitation of mineral, water, or other resources. Although the FPIC principle is currently the most developed standard for the protection of collective land rights in international law. It requires not only that local communities be informed about planned investments, but that their consent be actually obtained as a collective decision of the community. This consent must be: free – expressed without coercion, manipulation, or intimidation; prior – obtained before any action is taken; informed – based on full, transparent, and objective information about the project and its effects, in a language understandable to the community.¹⁸ In practice, however, this principle is often violated in land grabbing processes, in which investors and state authorities either bypass consultations with local

¹⁵ Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), International Labour Organization, Geneva, 27 June 1989, entered into force on 5 September 1991.

¹⁶ J. Gilbert, *Indigenous rights and ILO Convention 169: learning from the past and challenging the future*, "International Journal of Human Rights" 2019, vol. 23, no. 1–2, pp. 1–3.

¹⁷ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, General Assembly Resolution 61/295, A/RES/61/295 of 13 September 2007.

¹⁸ A. Xanthaki, *Indigenous Rights and United Nations Standards: Self-Determination, Culture and Land*, Cambridge 2007, pp. 187–220.

communities or conduct them in a superficial manner, treating them merely as a procedural formality rather than a genuine mechanism for participation and co-decision-making.

1.3. Property rights and access to resources

The issue of land grabbing also touches on the fundamental right to property. Article 17 of the Universal Declaration of Human Rights states that everyone has the right to own property alone as well as in association with others; no one shall be arbitrarily deprived of his property. Similarly, Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms¹⁹ protects the right to property, stating that every natural and legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions.

It should be noted, however, that in many rural communities, particularly in Africa, Asia, and Latin America, customary land tenure systems prevail, which are not always formalized in the form of title deeds as understood under statutory law. These customary forms of land tenure are often collective in nature - the land belongs to the community as a whole, rather than to individuals. Here, the dual nature of land access rights is clearly evident: while property rights in civil law are individual in nature, the customary land rights of indigenous peoples are collective. This dualism leads to tensions and conflicts when the state's legal system does not recognize or sufficiently protect collective forms of land tenure.²⁰

The European Court of Human Rights, in *Saghinadze and Others v. Georgia* of 27 May 2010²¹ held that the protection of possession under Article 1 of Protocol No. 1 also covers informal forms of tenure, provided that they are protected by national law or result from long-term possession. Similarly, the African Commission on Human and Peoples' Rights in the case of *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya* of 25 November

¹⁹ Protocols No. 1 and No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, drawn up in Paris on 20 March 1952, and drawn up in Strasbourg on 16 September 1963. (Journal of Laws of 1995, No. 36, item 175/1, as amended).

²⁰ L. Cotula, *Changes in "Customary" Land Tenure Systems in Africa*, Rome 2007, pp. 15–35.

²¹ Judgment of the European Court of Human Rights of 27 May 2010, *Saghinadze v. Georgia*, No. 18768/05, ECLI:CE:ECHR:2010:0527JUD001876805.

2009²² confirmed that indigenous communities have a collective right to ownership of traditionally occupied lands, even if they do not have formal title deeds. The Commission found that the expropriation of the Endorois community from their traditional lands without adequate consultation and compensation constituted a violation of Article 14 (right to property) and Article 21 (right to freely dispose of natural wealth and resources) of the African Charter on Human and Peoples' Rights.²³

The problem is that many national legal systems do not recognize customary or collective forms of land tenure, treating land without formal titles as state property. This creates a basis for its alienation to foreign or domestic investors, without taking into account the rights of local communities. This practice leads to the violation of both individual property rights (of individuals who actually use the land) and collective property rights (of the community as such). This duality therefore requires separate protection mechanisms: while individual rights can be protected by traditional civil law measures (actions for recognition of ownership, compensation), the protection of collective rights requires specific instruments such as collective property titles, delimitation and demarcation of community territories, and mechanisms for collective participation in decision-making.

2. International framework for the concept of the right of access to agricultural land

In response to the challenges posed by land grabbing in international law, initiatives have been developed to counteract the negative effects of this phenomenon. This framework does not constitute a coherent, codified legal system, but rather a set of interrelated instruments, principles, and standards developed mainly within the United Nations system and its specialized agencies, in particular the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).

²² Communication 276/2003, Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya, African Commission on Human and Peoples' Rights, Decision of 25 November 2009. See S.J. Anaya, R.A. Williams, *The Protection of Indigenous Peoples' Rights over Lands and Natural Resources Under the Inter-American Human Rights System*, "Harvard Human Rights Journal" 2001, vol. 14, pp. 33–86; W. Wicomb, H. Smith, *Customary communities as 'peoples' and their customary tenure as 'culture': What we can do with the Endorois decision*, "African Human Rights Law Journal" 2011, vol. 11, no. 2, pp. 422–446.

²³ African Charter on Human and Peoples' Rights, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982).

2.1. FAO Voluntary Guidelines – the universal nature of the right to access land

The fundamental document for the concept of the right to access to agricultural land is the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries, and Forests in the Context of National Food Security, adopted by the FAO Committee on World Food Security at its special session on 9–11 May 2012. Although not legally binding (*soft law*), these guidelines are the first comprehensive attempt to establish international standards for land governance from a human rights perspective.

The document refers to fundamental principles that civil society organizations consider extremely important. In particular, it concerns the observance and protection of human rights in the context of access to and rights over land. The guidelines clearly define the principles of implementation based on respect for human dignity, justice, equality, gender equality, and freedom from discrimination. It is a comprehensive and balanced approach to natural resource management. Particular emphasis has been placed on the principles of consultation and participation. These principles are an extremely useful tool, especially for representatives of indigenous peoples, who are often unable to invoke the principle of free, prior, and informed consent.²⁴

In the case of specific commitments, states should recognize and respect all land rights, both customary and other forms of land use. This principle also applies to persons who are not currently officially protected by statute. In addition, states are obliged to protect citizens from intimidation (forced evictions) and violence, and to ensure access to justice and the right to appeal (including protection against loss of property, restitution of property, compensation, damages) in cases of violation of recognized land use rights.

The fundamental premise of the VGGT is that responsible management of land, fisheries, and forest tenure is a key condition for the realization of the right to food and contributes to food security and sustainable economic, social, and environmental development (VGGT 1.1).

From the perspective of the right of access to agricultural land, the VGGT provisions on the protection of land rights are of particular importance. The guidelines oblige states to recognize and respect all landholders, regardless

²⁴ W.O. Larbi, *The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT) and the Framework and Guidelines on Land Policy in Africa (F&G): Versatile tools for improving tenure governance*, <http://land.igad.int/index.php/documents-1/improving-land-governance/1527-vgg-t-f-g-versatile-tools-for-improving-tenure-governance/file> [accessed on 19.10.2025].

of the formal or customary basis of their tenure (point 5.3). States should ensure that policies, laws, and organizations related to tenure recognize a wide range of tenure rights and right holders, including customary and informal tenure rights (section 5.4). This provision is crucial for the protection of both individual and collective land rights – states must protect not only formal individual property titles, but also informal and customary rights, which are often collective in nature.

The Guidelines are intended to serve as a reference point and to improve the management of rights related to the use and occupation of land, fisheries, and forests in order to achieve the overarching goal of ensuring food security for all people and supporting the progressive realization of the right to food in the context of national food security. The Voluntary Guidelines aspire to be a document regulating land policy and land management. Land access management is treated here as a key element determining the conditions and ways in which communities or individuals can acquire rights and obligations arising from rights to land, fisheries, and forests.²⁵ The obligation to respect human rights and access to land also applies to non-State actors, including businesses. This means that States hosting international corporations on their territory have an obligation to ensure respect for all human rights and normatively recognized land rights.

The solution contained in point 12.15 of the VGGT reinforces this principle, emphasizing that in the case of foreign investments, States should ensure that the activities of foreign investors are consistent and compliant with the principles of protecting recognized rights, in the area of access to land, promoting food security, and other existing obligations arising from the constitution and law. It is particularly important in this context to take into account voluntary commitments under regional and international legal instruments.

2.2. UN Declaration on the Rights of Peasants

On 17 December 2018, the UN General Assembly adopted the Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas (Resolution 73/165).²⁶

²⁵ P. Seufert, *The FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests*, “Globalizations” 2013, vol. 10, no. 1, p. 185.

²⁶ For more information: P. Claeys, M. Edelman, *The United Nations Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas*, “The Journal of Peasant Studies”

The Declaration articulates clearly, both, the individual and collective dimensions of land rights. Article 5(1) of the DPC states that peasants and other people working in rural areas have the right to access and use the natural resources present in their communities, necessary to ensure adequate living conditions, in a sustainable manner. They also have the right to participate in the management of these resources.

Article 17 of the DPC, which comprehensively regulates land rights, is of fundamental importance. According to Article 17(1), peasants and other people working in rural areas have the right to land, individually and/or collectively, in accordance with Article 28 of this Declaration, including the right to access land, water reservoirs, coastal waters, fisheries, pastures, and forests, and to use and manage them in a sustainable manner to ensure an adequate standard of living, a place to live in security, peace, and dignity, and the right to participate in development. The phrase “individually and/or collectively” clearly emphasizes the dual nature of the right to land, encompassing both individual and collective dimensions.

Under Article 17(2) of the Declaration, States have an obligation to ensure that the right to land and natural resources is exercised without discrimination. Therefore, States should prohibit all forms of discrimination related to title, use, and management systems for land and natural resources. Under Article 17(3), States are obliged to take appropriate measures to ensure the legal recognition of land rights, including customary rights that are not currently protected by law, recognizing the existence of different models and systems. Furthermore, States shall recognize and protect natural commons and related systems of collective use and management.

States must also refrain from taking measures that would result in a regression in the enjoyment of the right to land and natural resources. The content of Article 17(3) of the DPC refers directly to the solutions set out in points 4.4, 5.3, and 8.3 of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries, and Forests in the Context of National Food Security.

Peasants and other people working in rural areas who have been arbitrarily or unlawfully deprived of their land have the right, individually and/or collectively, in consultation with others or as a community, to return to their land that has been arbitrarily or unlawfully taken from them, including in cases of natural disasters and/or armed conflict, and to regain access to

the natural resources used for their activities and necessary for an adequate standard of living, where possible, or to receive compensation. or have their access restored to the natural resources used for their activities and necessary for an adequate standard of living, where possible, or to receive fair and lawful compensation when return is not possible (Article 17(5) of the DPC).

Article 17(6) of the CRC obliges states to take appropriate measures to carry out agricultural and other political reforms necessary to ensure *equitable access to land for* landless peasants and other persons working in rural areas.

The DPC is a soft law instrument and is not directly binding, but it should provide interpretative guidelines for existing human rights treaties and plays an important role in the development of international customary law. It also serves as a benchmark for assessing the policies and legal solutions of states in the field of protecting the rights of peasants, including during proceedings before the UN Human Rights Council.²⁷

2.3. RAI Principles: human rights as the foundation of responsible investment

In October 2014, during the 41st session of the FAO Committee on World Food Security, the Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems (RAI)²⁸ were approved. The RAI Principles were developed through an inclusive, multistakeholder and intergovernmental process that lasted from October 2012 to October 2014 and involved governments, the private sector, civil society, UN agencies, development banks, foundations, and academia. The RAI Principles aim to promote investments in agriculture that contribute to food security and nutrition, support sustainable and equitable development, and respect human rights.

RAI Principle 1 requires that investments contribute to food security and nutrition by enabling all people, at all times, to have physical, social, and economic access to sufficient, safe, and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences, allowing them to lead active and healthy lives. RAI Principles 3 and 5 state that investments in agriculture and food systems should respect tenure rights by recognizing existing tenure rights (including

²⁷ C. Golay, M. Claeys, *The creation of new rights by the food sovereignty movement: the challenge of institutionalizing subversion*, "Sociology" 2012, vol. 46, no. 5, pp. 844–860.

²⁸ Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources, http://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1nn38388661/22453321/Principles_Extended.pdf [accessed on 25.10.2025].

customary tenure rights) and their holders, in accordance with the VGGT. This principle explicitly covers both individual and collective land rights.

The RAI Principles emphasize that responsible investments should protect and not infringe on human rights, taking into account the obligations of States and the responsibility of businesses to respect human rights, in accordance with the 2011 UN Guiding Principles on Business and Human Rights.²⁹ Investors should ensure free, prior, and informed consent (FPIC) of affected communities before implementing investments that may affect their property rights, both individual and collective. RAI Principle 9 requires the inclusion of inclusive and transparent governance structures, processes, and grievance mechanisms, ensuring the participation of all stakeholders, including small producers, local communities, and indigenous peoples.

3. The concept of the right of access to land (land resources). Summary

Based on the *soft law* instruments presented, it seems reasonable to conclude that the concept of the right (proto-right?) of access to agricultural land (agricultural land resources) is in its initial stages of formation as a comprehensive right, consisting of both individual and collective dimensions.

The right of access to agricultural land can be defined as the right of individuals and local communities—in particular peasants, small farmers, and indigenous peoples to use agricultural land resources to meet their basic needs, especially the right to food, whereby this access may be exercised both individually and collectively, in various legal forms, including ownership, possession, lease, or other forms of land tenure.

It is crucial to distinguish between land ownership rights and land access rights. Ownership is the strongest form of control over a thing, characterized by exclusivity, absoluteness, and transferability – it is a classic individual subjective right. The right of access to agricultural land is a broader and more inclusive concept – it protects not only those who hold formal title deeds, but also individuals and communities who use the land on the basis of other titles, including customary ones. The right of access focuses on the functional dimension of the human-land relationship: it protects the possibility

²⁹ Human Rights Council, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, March 21, 2011, UN Doc. A/HRC/17/31.

of using land to meet basic life needs, but does not require the exclusivity or transferability characteristic of property rights.³⁰

The special nature of the construct of the right of access to agricultural land lies in its dual character. It encompasses both an individual and a collective dimension, either of which has a different normative structure, different entitled entities, different protection mechanisms, and different legal consequences of violation. However, this dualism is not a contradiction, but reflects the complexity of the actual forms of land ownership and use in different cultural and legal contexts.

At the individual level, the right to access agricultural land protects the right of every individual to access land as a condition for the realization of individual human rights, in particular the right to food, an adequate standard of living, and property. This right belongs to each individual and can be enforced in court or other human rights bodies. Violation of this right gives rise to the responsibility of the State and, potentially, other entities (e.g., private investors) and can be remedied by measures such as restoration of access to land, compensation, or criminal or administrative sanctions.

Collectively, the right to access agricultural land protects the rights of communities as such – indigenous peoples, local communities, peasant groups – to maintain collective control over the land and natural resources they traditionally occupy or use. This right is group-based, which means that it belongs to the community as a collective entity, not to its individual members. Decisions regarding the use of land are made collectively, in accordance with the community's internal decision-making structures, which are often based on custom. Violation of this right gives rise to the state's responsibility towards the group as such, and remedial measures must take into account the collective nature of the right – compensation for individual members of the community is not sufficient, but it is necessary to restore or protect the community's collective control over the land. The collective dimension of the right of access is particularly evident in the context of the FPIC principle which requires the consent of the entire community, not just individual members.³¹

The right of access to agricultural land comprises several key components. The first component is the right to recognize and protect the existing,

³⁰ M. Wegerif, M. Coulibaly, H. Ouedraogo, *Land Tenure Governance in the First Decades of the 21st Century: Progress, Challenges, and Lessons from 18 Countries*, "Land" 2025, vol. 14, no. 4, 671.

³¹ C. Golay, I. Biglino, *Human Rights Responses to Land Grabbing: A Right to Food Perspective*, "Third World Quarterly" 2013, vol. 34, no. 9, pp. 1630–1650.

currently exercised land rights, regardless of their formal documentation. This component derives directly from paragraphs 5.3–5.4 of the VGGT and Article 17(4–5) of the DPC. It protects both individuals who use land on the basis of custom, tradition, or long-term *de facto* possession, and communities that use land under collective tenure systems. In the case of individual rights, this protection may take the form of granting individual titles of ownership or use, while in the case of collective rights, it requires the recognition of collective titles of ownership or use vested in the community as such.

The second component of the right to access is protection against arbitrary deprivation of access to land, as expressed in Articles 5(5) and 17(8) of the DPC. This element protects against forced expropriation and eviction, as well as speculative land grabbing. Any interference with existing access, whether individual or collective, must comply with international human rights standards, including the principles of legality, proportionality, necessity in a democratic society, and adequate compensation. In the case of collective rights, an additional requirement is to obtain the consent of the community (FPIC).

The right of access to agricultural land also includes the right to participate in decisions regarding the use of land and natural resources. At the individual level, this right is reflected in the general principles of administrative and judicial procedures which guarantee the individual the right to be heard and to participate in proceedings concerning their rights. At the collective level, this right is expressed primarily in the principle of free, prior, and informed consent (FPIC) of the community, which requires not only consultation with the community, but also the actual obtaining of its collective consent to projects affecting its land and resources. FPIC is a specific mechanism for protecting the collective dimension of the right of access, which has no direct equivalent in the context of individual rights.³²

The right of access also means the right to *equitable* access to land, which entails the obligation of States to pursue policies that enable access to land for landless persons or those with insufficient land resources. This element is reflected in Article 17(2) of the ICESCR, which states that States should take appropriate measures to carry out agricultural and other policy reforms necessary to ensure equitable access to land for landless peasants and other persons working in rural areas. At the individual level, this may include land distribution programs to individuals, while at the collective level, it may include the transfer of land to local communities for collective management.

³² M. Claeys, P. Delforge, *The Creation of New Rights by the Food Sovereignty Movement: The Challenge of Institutionalizing Subversion*, "Sociology" 2012, no. 46, pp. 849–851.

Once again, it is worth emphasizing that the concept of the right of access to agricultural land does not negate the importance of property rights. On the contrary, it recognizes ownership as one of the possible and important forms of realizing access to land. At the same time, however, this concept goes beyond the narrow, civil law understanding of property rights, placing itself in the perspective of human rights and recognizing that access to land is a prerequisite for the realization of a number of fundamental rights, including the right to food, an adequate standard of living, housing, and work. This point of view corresponds to the evolution of international human rights law, which increasingly takes into account the social and environmental context of the realization of property rights. The dual nature of the right of access that encompasses both individual and collective dimensions is what makes it unique and requires the use of a variety of legal instruments and protection mechanisms depending on whether we are dealing with a violation of individual or collective aspects of this right.³³

BIBLIOGRAPHY

- Anaya S.J., Williams R.A. (2001), *The Protection of Indigenous Peoples' Rights over Lands and Natural Resources Under the Inter-American Human Rights System*, "Harvard Human Rights Journal" vol. 14.
- Alabrese M., Bessa A., Brunori M., Giuggioli P.F. (eds.) (2022), *The United Nations' Declaration on Peasants' Rights*, Abingdon.
- Borras S. Jr., Franco J. (2012), *Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis*, "Journal of Agrarian Change" vol. 12, no. 1.
- Claeys M., Delforge P. (2012), *The Creation of New Rights by the Food Sovereignty Movement: The Challenge of Institutionalizing Subversion*, "Sociology" no. 46.
- Claeys P., Edelman M. (2020), *The United Nations Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas*, "The Journal of Peasant Studies" vol. 47, no. 1.
- Cotula L. (2007), *Changes in "Customary" Land Tenure Systems in Africa*, Rome.
- De Schutter O. (2011), *The Green Rush: The Global Race for Farmland and the Rights of Land Users*, "Harvard International Law Journal" vol. 52, no. 2.
- De Schutter O. (2014), *International Human Rights Law*, Cambridge.
- Deininger K., Byerlee D. (2011), *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington.
- Dinstein Y. (1976), *Collective human rights of peoples and minorities*, "International & Comparative Law Quarterly" vol. 25, no. 1.
- Gilbert J. (2019), *Indigenous rights and ILO Convention 169: learning from the past and challenging the future*, "International Journal of Human Rights" vol. 23, no. 1–2.
- Golay C., Biglino I. (2013), *Human Rights Responses to Land Grabbing: A Right to Food Perspective*, "Third World Quarterly" vol. 34, no. 9.

³³ O. De Schutter, *International Human Rights Law*, Cambridge 2014, pp. 289–320.

- Golay C., Claeys M. (2012), *The creation of new rights by the food sovereignty movement: the challenge of institutionalizing subversion*, "Sociology" vol. 46, no. 5.
- Lay J., Anseeuw W., Eckert S., Flachsbarth I., Kubitz C., Nolte K., Giger M. (2022), *Few development benefits, many human and environmental risks. Taking stock of the global land rush. Analytical Report III*, Bern – Montpellier – Hamburg – Pretoria.
- Rulli M., D'Odorico P. (2013), *Global land and water grabbing*, "Proceedings of the National Academy of Sciences" vol. 110, no. 3.
- Seufert P. (2013), *The FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests*, "Globalizations" vol. 10, no. 1.
- Wegerif M., Coulibaly M., Ouedraogo H. (2025), *Land Tenure Governance in the First Decades of the 21st Century: Progress, Challenges, and Lessons from 18 Countries*, "Land" vol. 14, no. 4.
- Wicomb W., Smith H. (2011), *Customary communities as 'peoples' and their customary tenure as 'culture': What we can do with the Endorois decision*, "African Human Rights Law Journal" vol. 11, no. 2.
- Xanthaki A. (2007), *Indigenous Rights and United Nations Standards: Self-Determination, Culture and Land*, Cambridge.

PAWEŁ A. BLAJER

Jagiellonian University in Kraków, Poland
e-mail: pawel.blajer@uj.edu.pl
ORCID: 0000-0001-5535-5173

On the invalidity of agricultural real estate acquisition in light of the Act on the shaping of the agricultural system*

**Della nullità dell'acquisto di un immobile agricolo
alla luce della legge sulla formazione dell'ordinamento agrario**

This paper aims to address the issue of the “invalidity of agricultural real estate acquisition” in light of Article 9 of the Act on the shaping of the agricultural system. The considerations presented in this paper reveal numerous flaws in this sanction and justify the urgent need for in-depth reflection on the sanction in the event of a breach of the provisions of the Act on the shaping of the agricultural system. The invalidity of agricultural real estate acquisition seems insufficient to achieve the public law objectives of the Act. On the one hand, it does not ensure the actual effectiveness of the Act’s regulations (e.g. in relation to acts of law other than juridical acts), and on the other hand, it raises doubts as to whether the entire juridical act performed in a manner inconsistent with the Act is invalid, or whether invalid is only its effect in the form of the acquisition of agricultural real estate. Even the very classification of invalidity under the provisions of the Act on the shaping of the agricultural system as absolute invalidity may raise doubts.

Keywords: agricultural law, agricultural real estate, shaping of agricultural system, absolute invalidity, sanctions

L’obiettivo del presente articolo è chiarire come interpretare la “nullità dell’acquisto di un immobile agricolo” alla luce dell’art. 9 della legge sulla formazione dell’ordinamento agrario. Le considerazioni svolte hanno messo in luce diverse criticità legate a questa sanzione, evidenziando altresì l’urgenza di una riflessione approfondita sulla sua adeguatezza in caso

* It is a publication written as part of the project No. 2021/41/B/HS5/01258 financed by the National Science Centre, Poland.

di violazione delle disposizioni della legge in oggetto. La nullità dell'acquisto di un immobile agricolo si rivela insufficiente a garantire il conseguimento degli obiettivi giuridici di interesse pubblico che questa legge si propone. Da un lato, essa non assicura l'effettiva efficacia delle disposizioni (ad esempio, rispetto a fatti diversi dagli atti giuridici), dall'altro, genera dubbi sull'estensione della nullità: non è chiaro se debba riguardare l'intero atto giuridico posto in essere in modo non conforme alla legge oppure soltanto il suo effetto specifico, ossia l'acquisto dell'immobile agricolo. Problemi interpretativi emergono perfino riguardo alla qualificazione della nullità definita dalla legge in oggetto come nullità assoluta.

Parole chiave: diritto agrario, immobili agricoli, ordinamento agrario, nullità assoluta, sanzioni

Preliminary remarks

The provision of Article 9 (1) of the Act of 11 April 2003 on the shaping of the agricultural system¹ stipulates that the acquisition of ownership of agricultural real estate, a share in the joint ownership of agricultural real estate, perpetual usufruct, a share in the joint perpetual usufruct of such real estate, and the acquisition of shares in a commercial company referred to in Article 3a (1) of the Act, made on the basis of a juridical act² contrary to the provisions of the ASAS, is invalid. This provision also specifies situations resulting in invalidity, including, among others, the performance of a juridical act without notifying the person entitled to the pre-emption right or without notifying the National Agricultural Support Centre (NASC) of its right to purchase agricultural real estate or shares in a commercial company in the cases specified in Articles 3b, 3c and 4(1) of the ASAS. The transfer of real estate without the consent of the Director General of the NACS, referred to in Article 2b(3) of the ASAS, is also invalid. Finally, the acquisition of agricultural property on the basis of false statements or false or misleading documents has the same effect. This provision, in a form essentially similar to its current content, was introduced into the Act on 30 April 2016 with the entry into force of the Act of 14 April 2016 on suspending the sale of real estate from the Agricultural Property Stock of the State Treasury and

¹ Act of 11 April 2003 on the shaping of the agricultural system (Journal of Laws of 2024, item 423; hereinafter: ASAS).

² The term "juridical act" in this article refers primarily to contracts.

amending certain acts.³ In the original version of the Act, the wording of Article 9 of the ASAS was fundamentally different. It stated that a juridical act performed in violation of the provisions of the Act or without notifying the person entitled to the pre-emption right or without notifying the Agricultural Property Agency of its right of purchase agricultural real estate is invalid.

The thorough amendment of Article 9 of the ASAS made in 2016 was generally met with negative reviews in the literature, as it was emphasised that it strongly interfered with the content of civil law concepts and the scope of civil procedure regulations.⁴ This effect was a consequence of the parallel definition in Article 2(7) of the ASAS of the concept of “acquisition of agricultural real estate” within the meaning of that Act as the transfer of ownership of agricultural real estate or the acquisition of ownership of agricultural real estate as a result of a juridical act or a decision of a court or public administration body, as well as other acts of law. Despite the fact that almost 10 years have passed since the entry into force of the aforementioned amendment to the ASAS, the combination of legal norms resulting from the aforementioned provisions still causes significant discrepancies both in doctrine and in case law. Moreover, it may be argued that the unclear and imprecise wording of the amendment makes it contrary to the principles of proper legislation and incompatible with the fundamental principles of the Polish legal system.

The purpose of this article is to attempt to answer the question of how to understand “invalidity of agricultural real estate acquisition” in the light of Article 9 of the ASAS. This research objective will be achieved by analysing the legal nature of the “invalidity of acquisition” referred to in the aforementioned provision, as well as its scope. The issue of invalidity of acquisition in the case of acts of law other than juridical acts will also be examined. Much attention will also be devoted to procedural aspects of court rulings on the invalidity of real estate acquisition pursuant to Article 9(2) of the ASAS. However, the issue of the invalidity of the acquisition of shares in commercial companies, which is also referred to in Article 9(1) of the ASAS, will remain outside the scope of the analyses conducted in this study. Due to its complex nature, a discussion of this issue would go beyond the scope of this study.

The issue of the invalidity of the acquisition of agricultural real estate analysed in this article is the subject of divergent opinions in case law and

³ Act of 14 April 2016 on suspending the sale of real estate from the Agricultural Property Stock of the State Treasury and amending certain acts (Journal of Laws of 2016, item 559).

⁴ J. Bieluk, *Sankeja nieważności w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, in: P. Książak, J. Mikołajczyk (eds.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2016, p. 203 ff.

literature. It is therefore necessary to systematise many different views and positions in order to indicate which of them deserve to be taken into account in the current application of the ASAS. Thus, the issue addressed in this article deserves consideration both for theoretical reasons – as an attempt to resolve significant discrepancies in the literature and case law arising from the interpretation of the provisions of the ASAS, and for practical reasons – as an effort to reduce the risk that the application of the provisions of the ASAS entails for participants in real estate transactions.

1. The nature of the invalidity of real estate acquisition

The prevailing view in the literature and case law is that the invalidity of acquisition referred to in Article 9(1) of the ASAS is so-called “absolute invalidity.”⁵ The very concept of absolute invalidity in legal science refers essentially to juridical acts.⁶ In this context, when analysing the sanction of absolute invalidity of a juridical act referred to in Article 58 of the Civil Code, legal doctrine notes that an absolutely invalid juridical act does not and cannot produce any legal effects covered by the will of the parties. Invalidity arises by operation of law (*ipso iure*) and dates from the very beginning (*ab initio*), i.e. from the moment the invalid act was performed.⁷ Furthermore, an absolutely invalid juridical act does not produce legal effects and cannot be validated, i.e. it cannot be “remedied.” Any person with a legal interest may invoke invalidity, not only the party to the juridical act. There is also nothing to prevent a person with a legal interest from invoking absolute invalidity in any proceedings, and a claim for a court to declare invalidity is not subject to a limitation period. Furthermore, courts and public administrative bodies should take into account the fact that the property was acquired in violation of the provisions of the Civil Code – if this is relevant to the case. Any ruling declaring the acquisition invalid is therefore purely declaratory in nature. A judgment in such a case, declaring the acquisition invalid, as well as a judgment dismissing the claim due to lack of legal interest, have

⁵ Ibidem, p. 206 ff.; T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, LEX 2025, Article 9; W. Gonet, in: P.A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX 2023, Article 9; P. Lewandowski, *Nieważność jako skutek prawny naruszenia zasad zbywania gruntu*, in: J.J. Zięty, J. Dobkowski, A. Bieranowski (eds.), *Prawne uwarunkowania obrotu gruntami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2022, pp. 196–213 ff.

⁶ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX 2020, Article 9.

⁷ M. Gutowski, *Nieważność czynności prawnej*, Warszawa 2017, Legalis.

no effect on the existence and scope of any invalidity of the juridical act. This is because it is a sanction of substantive civil law, producing an effect by virtue of the law itself and without the need to refer to the judicial factor.⁸

However, it is worth noting that the above view is not unanimously accepted in the literature. It presents a position according to which, on the basis of the ASAS, the invalidity referred to in Article 9 of that legislative act should not be considered absolute, and a judgment declaring such invalidity should be considered declaratory in nature. Consequently, in order to protect purchasers of agricultural real estate, a different understanding of the sanction should be adopted than considering it to be absolute invalidity. This would mean, in particular, that until a constitutive court ruling declaring invalidity becomes final, the juridical act would remain in force. The main argument in favour of this position would be, in particular, the assumption that the ASAS should be treated as a separate regulation, specific in relation to the provisions of Article 58 of the Civil Code.⁹ This view, as an isolated one, has been criticised in the literature. It has been criticised for being in clear contradiction with the wording of the provision in question, which clearly refers to the sanction of absolute invalidity (the wording: “is invalid”), and Article 9(2) of the ASAS does not imply that a court ruling declaring a juridical act invalid is constitutive in nature.¹⁰ However, it should be noted that even in slightly older doctrine, the assumption that the sanction of invalidity specified in the provisions of the Civil Code must be viewed categorically – as absolute invalidity – was questioned.¹¹ In support of this position, convincing arguments were put forward, in particular regarding the sanction adopted in the doctrine for violating the statutory pre-emption right to which the NASC is entitled.¹²

However, accepting the prevailing view that Article 9(1) of the ASAS refers to the sanction of absolute invalidity, it is necessary to address the issue of the meaning of the phrase “juridical act performed in violation of the provisions of the Law” as a ground for invalidity of the acquisition of agricultural real estate. There should be no doubt that the “Law” referred to

⁸ Ibidem.

⁹ J.J. Zięty, A. Kudrzycka-Szypiłło, *Charakter prawny sankcji nieważności wskazanej w art. 9 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w związku z nowelizacją tej ustawy*, “Journal of Modern Science” 2024, no. 1, pp. 446–447.

¹⁰ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, Article 9.

¹¹ Z. Truszkiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II)*, “Rejent” 2017, no. 11, p. 38.

¹² Ibidem, pp. 38–39.

in the provision under analysis is the ASAS. In practice, this does not exclude situations where the acquisition of agricultural real estate will be invalid for reasons other than non-compliance with the provisions of the ASAS. In this regard, for example, the invalidity of a juridical act resulting from a violation of the norm resulting from Article 58 of the Civil Code (in particular with regard to an act aimed at circumventing the law or an act contrary to the principles of social coexistence), or failure to comply with a specific form required by law for a given juridical act (Article 73 § 2 of the Civil Code).

However, doubts may arise as to the correct understanding of the concept of a “juridical act performed in violation of the provisions of the Law.” As indicated above, Article 9(1) sentence 2 of the ASAS lists examples of situations entailing the sanction of invalidity. The way in which they are worded in this legislative act raises a number of doubts in the literature. For example, it is noted that performing a juridical act without notifying the person entitled to the pre-emption right should not lead to the invalidity of the contract, but only to the ineffectiveness of the acquisition of the right.¹³ Similarly, failure to notify the NASC in the cases specified in Articles 3b, 3c and 4(1) of the ASAS should not result in the sanction of invalidity either, as this sanction is completely incomprehensible in this case.¹⁴ It can also be concluded that irregularities in the course of administrative proceedings concerning the issuance of consent for the acquisition of agricultural real estate pursuant to Article 2a(4) of the ASAS, or consent for its sale pursuant to Article 2b(3) of the ASAS, leading ultimately to the invalidity of these decisions pursuant to Article 156 of the Code of Administrative Procedure, should not invalidate the acquisition of the agricultural real estate if the acquisition took place before the consent was declared invalid. The argument in favour of this correct position is, in particular, the link between the administrative decision that is the prerequisite for the juridical act and the juridical act itself.

Finally, a number of controversies arise from the wording referring to invalidity as a consequence of the acquisition of agricultural real estate on the basis of untrue statements or false or misleading documents. It appears that this provision refers to documents and statements that are relevant for assessing whether a juridical act is permissible under the provisions of the

¹³ A. Kunicki, *Zakres skuteczności prawa pierwokupu*, “Nowe Prawo” 1966, no. 12, p. 1533; M. Pazdan, *Bezwarunkowa sprzedaż nieruchomości wbrew umownemu prawu pierwokupu*, in: *Problematyka prawna nieruchomości w praktyce notarialnej*, Lublin 1995, p. 133.

¹⁴ Z. Truszkiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach...* p. 39.

ASAS.¹⁵ However, it should not be applied in situations where a false statement does not constitute a prerequisite for the admissibility of the acquisition of real estate, as is the case with statements made pursuant to Article 7(6) of the ASAS¹⁶ concerning the circumstances of the purchaser's fulfilment of the conditions specified in Articles 5 and 6 of the ASAS.

To sum up these considerations, it can be concluded that certainly not every violation of the provisions of the ASAS when performing a juridical act should result in of real estate acquisition. The literature even suggests a gradation of sanctions depending on the type of violations.¹⁷ However, even in cases where the sanction of absolute invalidity seems to clearly result from the provisions of the ASAS, a closer analysis of the cases covered by it often allows for its rational questioning.

2. Scope of invalidity of real estate acquisition

It should be noted that paragraph 1 of Article 9 of the ASAS refers only to the invalidity of the acquisition of agricultural real estate contrary to the provisions of the Act. The wording of this provision therefore indicates a similarity with Article 6(1) of the Act on the Acquisition of Real Estate by Foreigners,¹⁸ which also introduces a penalty of invalidity in the event of the acquisition of real estate by a foreigner contrary to the provisions of the Law. However, Article 58 of the Civil Code, which provides for the absolute invalidity of a juridical act that is contrary to the Law or aimed at circumventing the Law, is worded differently. Hence, in the literature on the ASAS, the position has been formulated that, in accordance with the accepted nature and scope of the sanction, Article 9(1) of the ASAS should be considered a specific provision in relation to Article 58 § 1 of the Civil Code.¹⁹

If this position is accepted, it should be consistently stated that Article 9(1) of the ASAS refers to the invalidity of the acquisition of agricultural real estate and not to the invalidity of a juridical act. For contracts obliging the transfer of ownership, this would mean that they cannot produce a material effect in the form of transfer of ownership – they are ineffective only in terms

¹⁵ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024, p. 376.

¹⁶ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, Article 9.

¹⁷ Z. Truskiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach...*, p. 35.

¹⁸ Act of 24 March 1920 on the acquisition of real estate by foreigners (Journal of Laws of 2017, item 2278; hereinafter: AREF).

¹⁹ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, Article 9.

of transfer of ownership (or perpetual usufruct).²⁰ The binding agreement itself would remain valid and effective in terms of the obligations arising from it, but would not have any effect on the acquisition of agricultural real estate by the purchaser. Acceptance of this position would in turn lead to the assumption that since the binding agreement continues to bind the parties in terms of the obligations arising from it, it is permissible to amend or terminate it. This possibility would be supported in particular by the freedom of contract, which allows the parties to amend the content of their legal relationship. Such a construction would therefore provide the parties to the binding contract with flexibility in shaping their mutual obligations, given that the contract would still bind the parties in its obligatory layer and would oblige them to conclude a contract with material effects – e.g. after the seller of agricultural real estate has obtained permission to sell it pursuant to Article 2b(3) of the ASAS, if such permission was not obtained before the conclusion of the contract.

However, the above view is not unanimously accepted in the literature. There are many supporters of the position that the invalidity referred to in Article 9(1) of the ASAS applies to the entire juridical act. It is argued that the assumption that the invalidity referred to in the aforementioned article means ineffectiveness only in terms of transfer of ownership leads to dysfunctionality and logical contradictions in the Polish legal system. In fact, it deprives juridical acts of their basic legal significance, undermining the security of legal transactions in an unacceptable manner.²¹

The issue in question has also been the subject of interest in case law, but in relation to analogous regulations adopted at the level of the AREF. The most comprehensive statement in this regard was made by the Supreme Court in its resolution of 20 November 2015, III CZP 80/15.²² Responding to the legal issue presented by the Court of Appeal in Warszawa in its decision of 2 July 2015: “Does the claim provided for in Article 6(2) of the AREF include a request to declare the invalidity of a specific juridical act or an act of law resulting in the acquisition of real estate by a foreigner, or only to declare the invalidity of the effect of such an act in the form of the acquisition of real estate, regardless of the act that caused this effect?” The Supreme Court stated that the resolution of the legal issue presented requires clarification as to whether the court hearing the action provided for in Article 6(2) of the

²⁰ Z. Truszkiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach...*, p. 36.

²¹ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, Article 9.

²² Supreme Court resolution of 20 November 2015, III CZP 80/15, LEX no. 1956351.

AREF should rule whether the legal basis for the acquisition of real estate (juridical act, act of law) is invalid, or whether the material effect of the juridical act or act of law is invalid.

According to the Supreme Court, the literal interpretation of Article 6(1) of the AREF, which states that the acquisition of real estate is invalid, supports the position that in the proceedings provided for in Article 6(2) of the AREF, the court declares the transfer of rights to real estate invalid. The legal norm expressed in this provision does not concern either the basis for acquisition or the manner of acquisition (*a contrario* Article 58 § 1 of the Civil Code), but concerns only the effect in the form of acquisition of real estate, regardless of the basis and manner of acquisition. Only by recognising that Article 6(1) of the AREF concerns the effect of a juridical act, i.e. the acquisition of the right to real estate itself, can this norm be more clearly distinguished from the norm resulting from Article 58 § 1 of the Civil Code.

The Supreme Court further argues that the legal doubt submitted to it for resolution is relevant only if the basis for the acquisition of the right to real estate is a juridical act; in such a case, it is possible to consider either the juridical act itself or only one of its effects – the acquisition of the right to real estate – to be absolutely invalid. In this context, it should be emphasised that the AREF is a special act regulating the acquisition of real estate located in Poland by foreigners, which the legislator has subjected to greater state control. The exceptional nature of this act argues for its narrow interpretation, and therefore, since the legislator has decided to subject the acquisition of real estate by foreigners to more intensive control, it cannot be assumed that it intends to control all the effects of acts involving foreigners, and such a conclusion would be reached by an interpretation according to which the entire juridical act would be absolutely invalid. Due to the specific procedure for the acquisition of real estate by foreigners, it always takes place in two stages; the first is the creation of the basis for the acquisition – a juridical act or act of law, and the second is state control, expressed in the issuance of a consent to a foreigner to acquire real estate. The specific regulation contained in the AREF applies only to the second stage, so the lack of a consent means that the right to the real estate is not acquired. This in no way undermines the other effects of the juridical act or act of law underlying the acquisition.

In conclusion, the Supreme Court stated that the claim provided for in Article 6(2) of the AREF is only intended to invalidate the effect of acquiring ownership (perpetual usufruct) of real estate. It therefore clearly favoured the first of the above views. The theses formulated by the Supreme Court in the

aforementioned resolution were also shared in their entirety by the Supreme Court in its resolution of 24 March 2022, III CZP 48/22.²³

The practical consequences of opting for one or the other of the above views are significant. The issue of the admissibility of a possible amendment or termination of a contract has already been discussed, which, if the first of the above views were accepted, would only have contractual effects due to a breach of the provisions of the ASAF, but would not be absolutely invalid in its entirety. This issue should also be considered in the context of trading in economic entities or assets, such as an enterprise or an inheritance, which include agricultural real estate. Assuming that a violation of the provisions of the ASAF entails the invalidity of the acquisition of the real estate itself would allow the disposal of economic entities or assets to remain in force in other respects, without the need to refer to Article 58 § 3 of the Civil Code in each case.

Taking the above into account, one cannot agree with the above-mentioned view that the position assuming the invalidity of only the material effect of the acquisition of agricultural real estate ownership in the event of a breach of the provisions of the ASAF leads to dysfunctionality and logical contradictions in the Polish legal system, depriving acts of law of their fundamental legal significance. It is not the case that a juridical act that does not produce the aforementioned effect is a “nonsensical category,” constituting a concept devoid of content.²⁴ The above-mentioned important arguments speak in favour of accepting the aforementioned position, contributing to strengthening the security of legal transactions and limiting the risks involved in adopting the view that the entire juridical act performed in a manner contrary to the provisions of the ASAF is invalid.

Supporters of the position that, under the ASAF, the entire juridical act would be invalid put forward an argument based on a literal interpretation of Article 9(2) of the ASAF, according to which, in addition to persons having a legal interest, the NASC may bring an action for a declaration of invalidity of a juridical act.²⁵ However, it seems that this view goes too far; the above-mentioned arguments of the Supreme Court, formulated against the background of twin regulations of the AREF, cannot be ignored, in light of which the regulation of both acts is autonomous and should be read in the context of their objectives and nature. Contrary to its literal wording,

²³ Supreme Court resolution of 24 March 2022, III CZP 48/22, LEX no. 3324927.

²⁴ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, Article 9.

²⁵ *Ibidem*.

Article 9(2) of the ASAF should be interpreted rather as an indication that the invalidity of the acquisition of agricultural real estate may only result from a juridical act performed in a manner inconsistent with the ASAF, and cannot be applied in the event of other acts of law taking effect. The latter issue will be discussed further in this study.

3. Invalidity of the acquisition of real estate in the case of acts of law other than juridical acts

The issue of the significance of the invalidity of the acquisition of real estate referred to in Article 9(1) of the ASAF has caused considerable controversy both in the literature and in case law – in cases where the acquisition of agricultural real estate resulted from an act of law other than a juridical act. The Act of 14 April 2016 on the suspension of the sale of real estate from the Agricultural Property Stock of the State Treasury and on amendments to certain acts introduced a legal definition of the acquisition of agricultural real estate into the Act on the shaping of the agricultural system (Article 2(7) of the ASAF). As indicated above, in the light of this definition, the acquisition of agricultural real estate should be understood as the transfer of ownership of agricultural real estate or the acquisition of ownership of agricultural real estate as a result of a juridical act or a decision of a court or public administration body, or any other act of law. The intention of the legislator at that time was to “tighten up the system” and underline that in order to achieve the regulatory objective of the Act, it is not so much the type of act leading to the acquisition of agricultural real estate that is important, but rather its effect in the form of the purchaser gaining control over such real estate.

The concept of an act of law within the meaning of Article 2(7) of the ASAF should certainly not be identified with the concept of a juridical act which necessarily involves a declaration of will, as is clear from the definition contained in the aforementioned provision. It is a specific fact that is relevant in legal relations, as determined by the applicable legal norms. This concept should therefore also cover court rulings, administrative acts, events that are not actions (e.g. death), tortious acts and unjust enrichment. This view has also been confirmed in the case law of the Supreme Court, which has indicated that an “act of law” is a legal concept broader than a juridical act and also includes the acquisition of a right *ex lege*, e.g. by prescription (i.e. operation of law).²⁶

²⁶ Supreme Court ruling of 13 March 2014, I CSK 47/13, LEX no. 1467216.

It is worth noting that the doctrine and case law developed in relation to twin regulations in force in the AREF may also be of significance when considering the scope of the concept of “acquisition of agricultural property.” Pursuant to Article 1(4) of the AREF, the acquisition of real estate within the meaning of the Act is the acquisition of ownership or perpetual usufruct rights to real estate on the basis of any act of law. In light of this wording of this legislation, there is no doubt that the obligation for a foreigner to obtain a consent from the Minister of Internal Affairs for the acquisition of real estate (Article 1(1) of the AREF) must be fulfilled – as is in the case of juridical acts – prior to the act (event) the effect of which is the acquisition of real estate. Case law has also been particularly consistent in taking the position that exceptions to this rule that concern acquisition of real estate by a foreigner on the basis of a will and a specific bequest that are events whose occurrence and timing cannot be predicted or planned, and which would justify the admissibility of obtaining *ex post* consent, should not be interpreted broadly and applied to other acts of law.²⁷ Recently, this thesis has been particularly strongly expressed in the judgment of the Supreme Administrative Court of 22 August 2023, II OSK 2262/22²⁸ in which the Court stated that the acquisition of real estate by a foreigner as part of a judicial division of joint property between former spouses is not exempt from the obligation to obtain a consent before a common court issues a ruling. However, it is noteworthy that in the aforementioned judgment, the Supreme Administrative Court also stressed that the assessment of the effects of the acquisition of real estate on the basis of a final court ruling, despite the lack of the required consent, is a completely different matter.

The latter issue, in turn, was resolved in the above-mentioned resolution of the Supreme Court of 24 March 2022, III CZP 48/22, the theses of which deserve to be quoted at a greater length. In this resolution, the Supreme Court confirmed that in the light of Article 1(4) of the AREF, the acquisition of real estate within the meaning of this Act concerns any act of law and therefore also acquisition on the basis of a final court ruling in a case concerning the division of joint property. However, this does not mean that the acquisition of a right in this manner, despite the lack of the required consent, leads to its invalidity. The Supreme Court based its position on the observation that the scope of Article 1(4) of the AREF, covering both the legal cause and its

²⁷ Supreme Court resolution of 20 November 2015, III CZP 80/15, OSNC 2016, no. 12, item 141; Supreme Court resolution of 25 June 2008, III CZP 53/08, OSNC 2009, no. 7–8, item 98.

²⁸ Supreme Administrative Court of 22 August 2023, II OSK 2262/22 LEX No. 3599650.

effect, is broader than the meaning of the term “invalidity” in the Polish legal system, which was used by the legislator in Article 6(1) of the AREF. The sanction of invalidity provided for in this provision cannot apply to a court ruling. The opposite view would be contrary to the conceptual framework of Polish civil law, in which the sanction of invalidity applies only to juridical acts and not to other acts of law that do not fall within this category, including court rulings.

Consequently, the Supreme Court stressed that the view that the sanction of invalidity, as understood in this way, applies to the acquisition of real estate on the basis of a court ruling should be firmly rejected. This provision cannot replace systemic solutions and undermine all the effects that an act of law in the form of a final court ruling could have in the legal system. The fact that the legislator decided to subject the acquisition of real estate by foreigners to more intensive control does not mean that it wanted to undermine the principle of the binding force of final court rulings, disrupting the security of legal transactions and leading to fundamental contradictions in the legal system.

The Supreme Court further pointed out that pursuant to Article 365 § 1 of the Code of Civil Procedure a court ruling is binding not only upon the parties and the court that issued it, but also upon other courts and other state and public administration bodies, and in cases provided for by law, also upon other persons. The fact that the provisions of the AREF were not applied when the ruling was issued does not affect its effectiveness and binding force. The possibility of reviewing a final court ruling by means of an action to declare it invalid should be excluded. This would essentially amount to a retrial, the subject of which would be to assess the correctness of the court’s application of the law in a finalised case.

Therefore, if the acquisition of real estate took place on the basis of a court ruling, it becomes part of the purchaser’s assets. Such an acquisition may only be considered invalid if the ruling on which the acquisition is based is removed from legal transactions in accordance with the relevant procedural rules (cassation appeal, extraordinary appeal), provided that there are grounds for this under separate regulations. The Act on the Acquisition of Real Estate by Foreigners does not contain any separate legal mechanisms aimed at removing a ruling that is inconsistent with it from legal transactions. Such a mechanism is not constituted by an action for a declaration of invalidity of the acquisition (Article 6(2) of the AREF) as it does not serve to review a final court ruling. Only such an understanding of Article 6(1) of the AREF gives it a rational normative meaning, ensures its proper functionality and allows it to be reconciled in terms of the system with other legal acts.

It is worth noting that the aforementioned theses resulting from the Supreme Court resolution of 24 March 2022 are an extension of the previously established line of judicial decisions. In the above-mentioned resolution of 20 November 2015, III CZP 80/15,²⁹ the Supreme Court stressed that if the acquisition of a right to real estate results from an act of law other than a juridical act, it is not possible to consider that act absolutely invalid. This would be a contradiction, because - and this needs to be emphasised - it is the relevant legal norm that links the act in question with the effect of acquiring a right to real estate.

Acceptance of the aforementioned position results in dual legal consequences for violations of the provisions of the AREF, which is intended to ensure state control over the acquisition of real estate by foreigners in the public interest. This is because the legal consequences of defective juridical acts are different from those of other act of law. In the aforementioned resolution of 24 March 2022, III CZP 48/22, the Supreme Court recognised this consequence of its decision. It even noted that it may not be in line with the intention of the legislator, but also that, for systemic reasons, it cannot result in a different solution to this problem.

The above-mentioned position of the judiciary, shaped against the background of the provisions of the AREF, is also consistent with the statements of a significant part of the doctrine. Already in older literature, it was noted that the concept of invalidity of acquisition referred to in Article 6(1) of the AREF can easily be applied to cases of acquisition of ownership by way of contracts (juridical acts), but that it is not so simple in situations where this right is acquired as a result of acts to which the relevant provisions attach such an effect (adverse possession, inheritance). Polish civil law does not recognise the effect of invalidity of the acquisition of a specific right by adverse possession or inheritance. As a result of an act provided for in the regulations, a given entity acquires a right and this effect arises *ex lege* at that very moment.³⁰

It should be emphasised that the above view is not unanimously accepted in the literature on the AREF. It is argued that the invalidity of the acquisition of real estate referred to in Article 6(1) of the AREF as existing by operation of law is independent of whether the acquisition takes place on the basis of a contract or, for example, a court ruling. It is sufficient that the acquisition is

²⁹ Supreme Court resolution of 20 November 2015, III CZP 80/15, LEX no. 1956351.

³⁰ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Warszawa 2004, pp. 94–95; Z. Truskiewicz, *Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z komentarzem*, Kraków 1996, p. 62.

contrary to the provisions of the Act.³¹ However, in the light of the arguments put forward by the Supreme Court in the above-mentioned resolution, this position does not currently deserve approval. In particular, the view that the acquisition of real estate by a foreigner on the basis of an act of law other than a juridical act, in violation of the provisions of the AREF, remains invalid and cannot be validated, and that its invalidity cannot be determined on the basis of Article 6(2) of the AREF. Such a construction is foreign to the Polish legal system, of which the AREF is an integral part.

Referring the above broad considerations concerning the regulations contained in the AREF to the analogous issue in the ASAS, it should be emphasised that the above-mentioned view, which has recently prevailed in the case law of the Supreme Court, fully corresponds to the dominant position regarding the interpretation of the legal norm resulting from Article 9(1) of the ASAS, the wording of which, as indicated above, is very similar to that of Article 6(1) of the AREF. In the opinion of the majority of scholars, the sanction of invalidity under Article 9(1) of the ASAS applies only to acquisitions based on juridical act. This view excludes the application of the sanction of invalidity in relation to act of law other than juridical acts (e.g. administrative decisions, court ruling) and gives Article 9(1) of the ASAS a rational normative meaning, ensuring its proper functionality and allowing it to be reconciled, in terms of the system, with other legislative, in particular the Civil Code.³²

As indicated in the literature, the use of the sanction of invalidity – characteristic of conventional juridical acts – in relation to other acts of law is a misunderstanding. A breach of the provisions of the ASAS should not affect the validity or binding force of the ruling on the basis of which the agricultural property was acquired. A final court ruling is binding not only on the parties and the court that issued it, but also on other courts and other state and public administration bodies. Similarly, in the case of the acquisition of agricultural real estate contrary to the provisions of the ASAS on the basis of a final administrative decision, it should be considered that the addressee

³¹ I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2024, pp. 112–113.

³² T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, Article 9; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, Article 9; A.J. Szereda, *Problematyka orzeczenia sądów w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, "Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, no. 4, p. 113; J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, "Rejent" 2016, no. 5, p. 37; K. Czerwińska-Koral, *Zasady obrotu nieruchomościami rolnymi w postępowaniach sądowych po 29.04.2016 r. – wybrane zagadnienia z praktyki sądowej*, cz. 2, "Przegląd Sądowy" 2018, no. 10, pp. 93–94.

of the defective decision is the owner of the property. Nor can one speak of the invalidity of the acquisition of real estate by adverse possession or inheritance.³³

Acceptance of the above view also requires an appropriate view of the “invalidity” of the acquisition of agricultural real estate through the merger or division of commercial companies – contrary to the provisions of Article 4(1)(4)(b) of the ASAS in conjunction with Article 9(1) of the ASAS. The doctrine points out that the act of law leading to the acquisition of real estate in the cases described is in fact a final court decision on entry in the National Court Register. Such a ruling may only be challenged in extraordinary proceedings – for the resumption of proceedings and a declaration of invalidity of the proceedings, for which, however, certain conditions must be met. It is not possible to challenge a final court decision under Article 9 of the ASAS.³⁴

As it appears, in terms of the ASAS, the controversy described above was finally resolved by way of an amendment to it act made by virtue of the Act of 13 July 2023 amending the Act on the Management of Agricultural Property of the State Treasury and certain other acts.³⁵ Its provisions clearly stipulate that the sanction of invalidity of the acquisition of agricultural real estate, specified in Article 9(1) of the ASAS, is limited exclusively to acquisitions based on juridical acts. This circumstance is also indicated in the explanatory memorandum to the draft act, which states that “the proposed amendment to Article 9(1) stems from the need to harmonise the approaches of various authorities and ensure the consistency of the legal system. The acquisition of ownership of agricultural real estate takes place not only as a result of juridical act undertaken by sellers or buyers of agricultural real estate, but also, for example, on the basis of rulings by courts and public administration bodies. It is precisely in this area that there is a need to eliminate doubts as to whether rulings by courts and public administration body may lead to the invalidity of the acquisition of ownership rights. The invalidity referred to in Article 9 should only apply to juridical acts, and not to court or administrative authority rulings or acts of law. The current wording of Article 9(1) indicates that this applies to all types of real estate acquisition. However, bearing in mind that the provision contained in Article 9(2) according to

³³ W. Gonet, in: P.A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu...*, Article 9.

³⁴ J. Bieluk, *Przekształcenia spółek kapitałowych a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2019, no. 2, p. 120.

³⁵ Act of 13 July 2023 on the Management of Agricultural Property of the State Treasury and certain other acts (Journal of Laws of 2023, item 1933).

which the NASC may bring an action for annulment of a juridical act for the reasons referred to in paragraph 1 only theoretically provides a basis for bringing an action before a court, there is no procedure in the generally applicable procedural regulations for bringing an action before the court for the annulment of court rulings on the basis of which agricultural real estate was acquired in violation of the provisions of the ASAS. The proposed legislative amendment will make it possible to resolve the above problems and eliminate such doubts.”³⁶ It is nevertheless worth noting that the doubts mentioned in the justification have already been effectively clarified by unambiguous statements in the doctrine.

4. Selected procedural aspects related to declaring the acquisition of real estate invalid under the Act on Shaping the Agricultural System

Pursuant to Article 9(2) of the ASAS, in addition to persons having a legal interest, the NASC may also bring an action for the invalidation of a legal transaction for the reasons referred to in para. 1. In the context of this regulation, a doubt has arisen in the literature as to whether the action referred to in the provision of this Article is an action for annulment within the meaning of Article 189 of the Code of Civil Procedure,³⁷ or whether Article 9(2) of the ASAS constitutes an autonomous basis for bringing an action for annulment, abstracting from the conditions specified in Article 189 of the Code of Civil Procedure.³⁸ However, it seems that despite the above controversies, Article 9(1) of the ASAS does not provide for a specific court procedure under which a civil court would rule on the invalidity of the acquisition of real estate regardless of the manner of acquisition. In particular, as indicated above, this provision does not constitute a basis for reviewing final court judgments by way of an action to declare them invalid. These arguments may also be repeated with regard to administrative decisions. In the case of acquisition of real estate, e.g. on the basis of an administrative decision in violation of the provisions of the ASAS, it is not possible for a court to declare the acquisition of real estate invalid on the basis of Article 9(2) of the ASAS. In such a situation, extraordinary appeal measures provided for in the

³⁶ Sejm print no. 3429 of 3 July 2023, pp. 27–28.

³⁷ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, Article 9; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, Article 9.

³⁸ J.J. Zięty, A. Kudrzycka-Szypillo, *Charakter prawny...*, p. 441.

Code of Administrative Procedure remain available, including, in particular, a declaration of invalidity of an administrative decision as containing a defect causing its invalidity by operation of law (Article 156 § 1(7) of the Code of Administrative Procedure).³⁹

Taking the above into account, it should be concluded that in accordance with the general principles resulting from Article 189 of the Code of Civil Procedure, a necessary condition for pursuing a claim on this basis is for the claimant to demonstrate that they have a legal interest. The literature indicates that the existence of a legal interest in a claim for a declaratory judgment is evidenced by the possibility of definitively ending the dispute between the parties in those proceedings, while the possibility of the claimant obtaining more complete protection through other legal action argues against its existence. This interest should therefore be understood broadly. The concept should be interpreted taking into account broadly understood access to the court in order to ensure adequate legal protection, which cannot be sought through other legal action.⁴⁰ It is also worth emphasising that the standing of the parties in proceedings for a declaratory judgment does not necessarily have to result from an existing legal relationship between them or from the right that is to be the subject of the declaration. This provision does not only introduce the requirement that the legal relationship or right to which the proceedings relate must exist between the claimant and the defendant, but also the condition that one of them must be a party to the legal relationship in question.⁴¹ The claimant is obliged to prove the facts justifying the legal interest referred to in Article 189 of the Code of Civil Procedure. Furthermore, the legal interest must be consistent with the law and the principles of social coexistence, as well as with the purpose served by Article 189 of the Code of Civil Procedure.⁴²

In the above context, the significance of Article 9(2) of the ASAS lies in extending the group of entities entitled to bring action under Article 189 of the Code of Civil Procedure. A relevant action may also be brought by the NASC. This entity is therefore not required to demonstrate facts justifying its legal interest. It should be assumed that Article 9(2) of ASAS creates an independent, special legal capacity and standing to sue for the NASC,

³⁹ Z. Truskiewicz, *Ustawa...*, p. 62.

⁴⁰ O.M. Piaskowska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1–505(39)*, vol. I, LEX 2025, Article 189.

⁴¹ Supreme Court judgment of 31 January 2008, II CSK 378/07, LEX no. 863958.

⁴² O.M. Piaskowska, *Kodeks...*, Article 189.

and thus determines that this entity has a legal interest in obtaining a ruling declaring invalidity. This interest is determined by the need to protect the public law sphere. In relation to other entities, however, legal interest should be assessed on general principles.

Market practice shows that most proceedings seeking to declare the acquisition of real estate invalid as contrary to the provisions of the ASAS are initiated by the NASC. An action for a declaratory judgment brought under Article 189 of the Code of Civil Procedure should be directed against the entity which questions the existence of a right, legal relationship or fact of a law-creating nature, or which infringes or asserts its own rights. Therefore, when the parties agree on the invalidity of a juridical act between them, it seems inadmissible to bring an action for a declaratory judgment.⁴³ A judgment declaring invalidity, like a judgment dismissing an action due to lack of legal interest, has no effect on the existence and scope of the possible invalidity of a juridical act. This is because it is a sanction of substantive civil law, producing an effect by virtue of the law itself. Consequently, there should be no doubt that since a juridical act concluded in violation of the provisions of the ASAS could not lead to the effective acquisition of agricultural real estate, the parties to the transaction themselves may remove the effects of the invalid acquisition of real estate made in violation of the Act in order to avoid a lawsuit filed by the NASC and the related court proceedings. If, pursuant to a contract drawn up in violation of the provisions of the ASAS the purchaser was entered in the land and mortgage register, the removal of the effects of the invalid acquisition of the real estate may, in particular, consist in removing the inconsistency between the legal status of the real estate resulting from the relevant land and mortgage register and the actual legal status by initiating the appropriate land and mortgage register proceedings.

Assuming the above, the practice applied by the NASC, which avoids bringing actions for a declaration of invalidity of the acquisition of agricultural real estate in cases where the parties to the transaction do not question the invalidity of the acquisition and where they have taken action to remove the effects of the invalid acquisition of real estate made in violation of the ASAS, deserves appreciation. Moreover, the NASC, recognising certain violations of the provisions of the ASAS, generally leaves the parties to the juridical act free to choose the means of remedying such violations. It should be noted that the described practice of the NASC is another argument in fa-

⁴³ M. Gutowski, *Nieważność...*, Legalis.

vour of the position that, under the ASAS, only the effect of the acquisition of agricultural real estate may be affected by invalidity, and it should not apply to the entire juridical act. If the latter view is accepted, any actions taken by the parties, for example to amend or terminate a contract resulting in the acquisition of real estate concluded in violation of the provisions of the ASAS, would have no justification whatsoever, given the absolute invalidity of the entire contract.

Conclusion

The considerations presented in this article encourage the formulation of a conclusion about the urgent need for in-depth reflection on the sanction in the event of a breach of the provisions of the ASAS. It is difficult not to notice that the sanction of “invalidity of acquisition” resulting from Article 9(1) of the ASAS has not been formulated in a fully rational manner. In the light of the doctrine and case law, it appears to be insufficient to achieve the public law objectives of the Act. Its practical significance is limited to the acquisition of real estate on the basis of juridical acts (i.e. mainly contracts); as the wording of Article 9(1) of the Act does not justify the creation of an extraordinary system of verification of acts of law other than juridical acts by way of an action to determine their invalidity, which is unknown to the Polish legal system.

Considering the above reservations concerning both theoretical issues and the practical application of the ASAS, it seems reasonable to discuss the advisability of continuing to maintain the sanction of invalidity of real estate acquisition under this Act. On the one hand, it does not ensure the actual effectiveness of its provisions (e.g. in relation to acts of law other than juridical acts), and on the other hand, it raises doubts as to whether the entire juridical act performed in a manner inconsistent with the Act is invalid, or whether invalid is only its effect in the form of the acquisition of agricultural real estate. As indicated above, even the classification of invalidity under the provisions of the ASAS as absolute invalidity may raise doubts.

It therefore seems advisable to seek alternatives to invalidity as the basic sanction in the trade in agricultural real estate. Comparative legal studies should be of particular importance in this respect, as many legal systems are moving away from the sanction of absolute invalidity in the public law regulation of trade in agricultural real estate in favour of other types of instruments. Of fundamental importance in this regard are financial sanctions, or so-called contestability sanctions which grant public administration bodies

the power to demand that the parties to a juridical act terminate it or amend its content accordingly.⁴⁴ These sanctions would ensure greater flexibility and effectiveness of public law control over agricultural real estate transactions, while contributing to the reduction of risks that inevitably accompany the widespread use of invalidity sanctions under the ASAS.

BIBLIOGRAPHY

- Bieluk J. (2016), *Sankcja nieważności w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, in: P. Księżak, J. Mikołajczyk (eds.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa.
- Bieluk J. (2019), *Przekształcenia spółek kapitałowych a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.
- Bieluk J. (2024), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Blajer P.A. (2022), *Public control of share deals in companies owning agricultural real estate in a comparative perspective*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.
- Blajer P.A., Gonet W. (2023), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX.
- Czech T. (2025), *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, LEX.
- Czerwińska-Koral K. (2018), *Zasady obrotu nieruchomościami rolnymi w postępowaniach sądowych po 29.04.2016 r. – wybrane zagadnienia z praktyki sądowej*, cz. 2, "Przegląd Sądowy" no. 10.
- Gutowski M. (2017), *Nieważność czynności prawnej*, Warszawa, Legalis.
- Kawecka-Pysz J. (2004), *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Warszawa.
- Kunicki A. (1966), *Zakres skuteczności prawa pierwokupu*, "Nowe Prawo" no. 12.
- Lewandowski P. (2022), *Nieważność jako skutek prawny naruszenia zasad zbywania gruntu*, in: J.J. Zięty, J. Dobkowski, A. Bieranowski (eds.), *Prawne uwarunkowania obrotu gruntami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX.
- Pazdan M. (1995), *Bezwarunkowa sprzedaż nieruchomości wbrew umownemu prawu pierwokupu*, in: *Problematyka prawna nieruchomości w praktyce notarialnej*, Lublin.
- Piaskowska O.M. (2025), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1–505(39)*. vol. I, LEX.
- Pisuliński J. (2016), *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, "Rejent" no. 5.
- Szereda A.J. (2016), *Problematyka orzeczenia sądu w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, "Krakowski Przegląd Notarialny" no. 4.
- Truszkiewicz Z. (1996), *Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z komentarzem*, Kraków.
- Truszkiewicz Z. (2017), *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II)*, "Rejent" no. 11.

⁴⁴ P.A. Blajer, *Public control of share deals in companies owning agricultural real estate in a comparative perspective*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2022, no. 2, p. 67.

- Wereśniak-Masri I. (2024), *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*, Warszawa.
- Zięty J.J., Kudrzycka-Szypiło A. (2024), *Charakter prawny sankcji nieważności wskazanej w art. 9 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w związku z nowelizacją tej ustawy*, "Journal of Modern Science" no. 1.

JAKUB JAN ZIĘTY

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska
e-mail: jakub.ziety@uwm.edu.pl
ORCID: 0000-0002-1243-3394

ALEKSANDRA KUDRZYCKA-SZYPİŁO

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska
e-mail: aleksandra.kudrzycka@uwm.edu.pl
ORCID: 0000-0002-5141-6976

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane aspekty aksjologiczne

The Act on shaping the agricultural system –
selected axiological aspects

La legge sulla formazione dell'ordinamento agrario –
alcuni aspetti assiologici

This article assesses the implementation of the provisions of the Act on shaping the agricultural system and the values referred to in the preamble to this Act and in Article 23 of the Constitution of the Republic of Poland. To achieve such a defined goal, the authors first assess the axiological foundations of the Act and then move on to the its analysis. Next they analyse the issues related to the scope and function of the preamble and the implementation of the values to which it refers. Based on the analysis they conclude that the legislator did not provide for the implementation of the axiological assumptions arising from the constitutional principle that the shape of the agricultural system should be based on family farms. At the same time, they draw attention to the evident lack of appropriate regulations regarding family farms as well as their incorrect definition.

Keywords: family farm, axiology of legal norms, food security, climate change

L'obiettivo dell'articolo è valutare in che misura le norme della legge sulla formazione dell'ordinamento agrario riescano ad attuare i valori richiamati dal legislatore nel preambolo della legge in esame e nell'articolo 23 della Costituzione della Repubblica di Polonia.

Per realizzare questo obiettivo, gli autori iniziano presentando le basi assiologiche, per poi passare a un'analisi dettagliata della legge in questione. Vengono quindi esaminati l'ambito di applicazione e la funzione del preambolo, nonché l'effettiva attuazione dei valori in esso contenuti. Nelle conclusioni, gli autori evidenziano, tra l'altro, che il legislatore non ha realizzato le premesse assiologiche derivanti dal principio costituzionale secondo cui la formazione dell'ordinamento agrario dovrebbe basarsi sull'azienda agricola a conduzione familiare. Inoltre, si sottolinea la palese mancanza di regolazioni adeguate per tali aziende, inclusa una definizione inadeguata di esse.

Parole chiave: azienda agricola a conduzione familiare, assiologia delle norme giuridiche, sicurezza alimentare, cambiamenti climatici

Wprowadzenie

Celem artykułu jest próba oceny, na ile przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego¹ realizują wartości, do których ustawodawca się odwołuje w preambule tej ustawy². Treść preambuły koreluje z art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, który czyni gospodarstwo rodzinne podstawą ustroju rolnego w Polsce. Aleksander Lichorowicz wskazywał, że ustrojodawca wybrał model rodzinnego gospodarstwa rolnego, tworząc ustawę zasadniczą⁴. Chociaż zasada wynikająca z art. 23 Konstytucji RP jest traktowana jako deklaracja polityczna⁵, to została ona w części rozwinięta w preambule u.k.u.r. Zgodnie z jej treścią przyjęte w u.k.u.r. rozwiązania mają na celu: wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji RP stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej w trosce o bezpieczeństwo żywnościowe obywateli oraz wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego zgodnie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich. Jednak ustawa ta nie zawiera kompleksowych rozwiązań, które wpisywałyby się w szeroki zakres przedmiotowy zawarty w jej preambule. Przepisy u.k.u.r. nie

¹ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 620; dalej: u.k.u.r.).

² Ibidem.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

⁴ A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 12–13.

⁵ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 35.

kształtują ustroju rolnego całościowo, a sama jej nazwa nie jest adekwatna do faktycznego zakresu regulacji⁶. Co więcej, obserwowana w ostatnich latach instrumentalizacja celów przyjmowanych przepisów powoduje, że nowe rozwiązania prawne pomijają wartości, które mają realizować. W konsekwencji ustawodawca nie kształtuje jednej wizji ustroju rolnego, a raczej reaguje tylko poprzez przepisy na bieżące potrzeby społeczne czy polityczne.

Zagadnienia analizowane w artykule były już częściowo przedmiotem innych opracowań badawczych i komentatorskich w obszarze prawa rolnego. Do autorów zajmujących się tym zagadnieniem można zaliczyć: Aleksandra Lichorowicza⁷, Stanisława Prutisa⁸, Romana Budzinowskiego⁹, Zygmunta Truszkiewicza¹⁰, Konrada Marciniuka¹¹, Przemysława Litwiniuka¹², Jerzego Bieluka¹³, Pawła Blajera¹⁴, Katarzynę Leśkiewicz¹⁵, Joannę Mikołajczyk¹⁶,

⁶ Tak: J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis, art. 1, nb 2; K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 393; A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 387 i n.; A. Oleszko, *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 105.

⁷ A. Lichorowicz, *Regulacje obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 3; idem, *Instrumenty oddziaływania...*, s. 387–434; idem, *Status prawny gospodarstw rodzinnych...*, s. 12–13.

⁸ S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 168–184.

⁹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego*, Poznań 2008.

¹⁰ Z. Truszkiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7.

¹¹ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji...*

¹² P. Litwiniuk, *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. 11.

¹³ J. Bieluk, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w Konstytucji oraz ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, w: S. Bożyk, A. Olechno (red.), *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, Białystok 2018, s. 563–571.

¹⁴ P. Blajer, *An optimal model of agricultural real estate transactions in the light of Professor Aleksander Lichorowicz's research*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2024, nr 1.

¹⁵ K. Leśkiewicz, *Dysfunkcjonalność pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2023, nr 1, s. 25–40.

¹⁶ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1.

Dorotę Łobos-Kotowską¹⁷, Adama Niewiadomskiego¹⁸, Pawła Czechowskiego i Piotra Wieczorkiewicza¹⁹, Małgorzatę Korzycką²⁰ oraz Pawła Popardowskiego²¹. Autorzy ci wskazują, że u.k.u.r. nie realizuje celów, które zostały w niej wskazane. Podjęte w niniejszym artykule rozważania stanowią uzupełnienie dotychczasowych analiz nad ustrojem rolnym i jego regulacją prawną.

Określony wyżej cel determinuje strukturę artykułu: w pierwszej części omówiono kwestie aksjologii prawa, w następnej – dokonano analizy ogólnej przepisów u.k.u.r., zwracając uwagę na pojęcie ustroju rolnego oraz rodzinnego gospodarstwa rolnego, w kolejnej części przeanalizowano zagadnienia dotyczące zakresu i funkcji preambuły, oraz realizację wskazanych w niej założeń przez przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W podsumowaniu autorzy wskazują, że ustawodawca nie zrealizował założeń aksjologicznych wynikających z konstytucyjnej zasady kształtowania ustroju rolnego w oparciu o rodzinne gospodarstwo rolne. Jednocześnie zwrócili uwagę na brak właściwych regulacji traktujących o rodzinnych gospodarstwach rolnych, w tym niewłaściwe ukształtowanie ich definicji.

1. Podstawy aksjologiczne systemu prawa – zagadnienia ogólne

W teorii prawa wartości oraz prawo są rozumiane jako swoiste zjawiska (fenomeny)²². Wśród zagadnień będących przedmiotem aksjologii wymienia się: definiowanie wartości, badanie ich natury, poszukiwanie podstaw i kryteriów wartościowania, stworzenie katalogu wartości, ustalenie ich hierarchii, jak również badanie społecznego wymiaru wartości. W literaturze wartość definiuje się jako coś, co jest znaczące, co określa poczynania i życie

¹⁷ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2020.

¹⁸ A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rodzinne jako konstytucyjna podstawa ustroju rolnego w świetle projektu Kodeksu rolnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 3.

¹⁹ P. Czechowski, P. Wieczorkiewicz, *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 25 i n.

²⁰ M. Korzycka, *Kontekst historyczno-polityczny i naukowy normy konstytucyjnej o ustroju rolnym państwa polskiego*, w: L. Bosek (red.), *Prawo i państwo. Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017, s. 154–174.

²¹ P. Popardowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, 2025, Legalis.

²² A. Kociołek-Pęksy, M. Stępień, *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013, s. 1.

człowieka²³. Wartości nie stanowią elementów systemu prawa, ale są jego składnikami wyrażanymi bezpośrednio w normach albo pośrednio poprzez zachowania będące przedmiotem obowiązku, interpretowane jako przejaw określonych preferencji prawodawcy²⁴. Każda z wartości i norm prawnych może mieć uzasadnienie odwołujące się do tych uznawanych przez społeczeństwo (uzasadnienie aksjologiczne) lub tych ustanowionych przez podmiot, któremu przypisuje się władzę nad innymi podmiotami (uzasadnienie tetyczne). Z tego względu w doktrynie wskazuje się, że normy danego systemu prawnego znajdują uzasadnienie aksjologiczne w odpowiednio uporządkowanym systemie wartości, którym realizacja norm prawnych ma służyć²⁵.

Zasady mają odzwierciedlenie w podstawowych aktach prawnych danego systemu, a prawo ma za zadanie chronić wyrażone przez normy prawne wartości²⁶. Nie zawsze jednak powiązanie wartości z normami prawnymi jest zadaniem prostym. Podmiot tworzący lub stosujący prawo nie odwołuje się wprost do określonych wartości. W doktrynie zjawisko to jest określane jako „neutralizacja aksjologiczna prawa”²⁷.

Jedną z zasad konstytucyjnych wprowadza art. 23 Konstytucji RP (gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego)²⁸. Konstrukcja tego przepisu nie zawiera szczegółowych odniesień do sposobu, w jaki ustawodawca miałby ukształtować ustrój rolny, stawiając w jego centrum gospodarstwo rodzinne, co wywołało kontrowersje na gruncie interpretacji tego przepisu²⁹. W doktrynie wskazuje się, że przepis ten kształtuje zasadę drugiego szczebla. Oznacza to, że uszczegóławia i konkretyzuje zasady pierwszego szczebla, które z reguły są ogólniejsze, a w przypadku art. 23 Konstytucji odnosi się do społecznej gospodarki rynkowej³⁰.

²³ K. Kosior, *Wartość*, w: S. Jedynek (red.), *Mała encyklopedia filozofii*, Bydgoszcz – Lublin 2002, s. 404.

²⁴ M. Kordela, *Systemowość aksjologiczna prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 104, s. 91.

²⁵ Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993, s. 7.

²⁶ Ibidem, s. 7.

²⁷ K. Pałeczki, *Aksjologia prawa*, w: A. Kojder (red.), *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, Warszawa 2014, s. 1–7.

²⁸ A. Bisztyga, *Gospodarstwo rolne jako kategoria konstytucyjna. Wykładnicze uwagi do art. 23 Konstytucji RP*, w: P. Litwiniuk (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich: 25 lat doświadczeń – nowe wyzwania*, Warszawa 2016, s. 94–96.

²⁹ J. Mikołajczyk, *Funkcja przepisu art. 23 Konstytucji RP z 1997 roku*, w: L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015, s. 351 i n.

³⁰ Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne...*, s. 7, 36–39, 42, 47, 55–57 i 84.

Z art. 23 Konstytucji RP wynika, że w ramach ustroju gospodarczego państwa należy wyodrębnić szczególny ustrój – ustrój rolny³¹. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że przepis ten określa „swoiste cechy ustroju gospodarczego w rolnictwie”³², a także „zasadę, na której oparty jest wewnętrzny ustrój rolny państwa polskiego”³³. Przyznanie zawartej w tym przepisie normie rangi zasady powinno nadawać jej szczególną rolę w tworzeniu przepisów prawa rangi ustawowej, a także przy ich stosowaniu³⁴. Do takiej funkcji odwołują się w uzasadnieniach wyroki TK. Trybunał wskazywał, że zasada ochrony gospodarstw rodzinnych nakazuje władzom publicznym tak kształtować ustrój rolny, aby zapewnić tym gospodarstwom należyte wsparcie³⁵.

Jednak w doktrynie art. 23 Konstytucji traktowany jest jako „norma programowa”³⁶. Słusznie wskazuje się, że wokół tej zasady powinny być tworzone przepisy mające wypełniać i tworzyć ustrój rolny³⁷. Państwo powinno więc tworzyć przepisy, które powinny wspierać gospodarstwa rodzinne w zakresie gospodarczym, społecznym, finansowym, wprowadzając regulacje chroniące interesy ich właścicieli³⁸. Ochrona taka powinna być realizowana w różnych gałęziach prawa, np. podatkowego, cywilnego³⁹. Mimo że art. 23 stanowi zasadę drugiego stopnia i wyklucza się możliwość wywodzenia bezpośredniej skuteczności tego przepisu⁴⁰, to w doktrynie można znaleźć stanowiska, że niedopuszczalne jest tworzenie praw, których rezultatem, nawet pośrednim, mogłoby być ograniczenie lub osłabienie gospodarstw rodzinnych.

³¹ W. Borysiak, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, 2016, Legalis, art. 23, nb 17.

³² Tak wyrok TK z 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50.

³³ Zob. uzasadnienie wyroku TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49, pkt 18.4.

³⁴ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 137.

³⁵ Zob. uzasadnienie wyroku TK z 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50, pkt 4.2.4.

³⁶ A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, „Rejent” 1997, nr 5, s. 81–83; A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 119.

³⁷ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 137.

³⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 30.

³⁹ W. Borysiak, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, art. 23, nb 33–34.

⁴⁰ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 119–120; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, Częstochowa 2004; s. 51; A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 141–153.

Istotne jest również to, że rodzinne gospodarstwa rolne nie mogą tracić swojej funkcji ekonomicznej. Prowadzenie gospodarstwa powinno spełniać reguły opłacalności⁴¹. Na funkcję ekonomiczną wskazuje również orzecznictwo TK. W wyroku z 5 września 2007 r. Trybunał przyjął, że art. 23 Konstytucji ma „stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia »godziwego« utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa”⁴². W doktrynie można również znaleźć stanowiska krytyczne wobec wprowadzenia art. 23 Konstytucji – jako przepisu pokazującego brak wizji państwa na politykę rolną. Z tego względu dyskusja toczy się między uznaniem tego przepisu jako normotwórczego lub jako jedynie deklaratywnej zapowiedzi politycznej.

Jak wskazuje Zygmunt Ziemiński, „cele prawa rozpatruje się z punktu widzenia zamierzeń podmiotów, którym przypisuje się tworzenie prawa, przy czym jest dalszą sprawą, czy zamierzenia te rzeczywiście pojawiły się w świadomości tych osób, czy też przypisują je prawodawcy prawnicy”⁴³. W tym ujęciu to prawo wyznacza jednostce w społeczeństwie określony zespół wzorów zachowania, które są oczekiwane⁴⁴. Dlatego według doktryny ustawodawca zobowiązany jest do – przynajmniej szczątkowej – regulacji kwestii struktury oraz działalności rodzinnych gospodarstw rolnych⁴⁵. W tak odczytywanym art. 23 Konstytucji RP możemy poszukiwać podstaw aksjologicznych m.in. ograniczeń w nabywaniu nieruchomości, ograniczeń w wywłaszczaniu nieruchomości, kształtowania struktury agrarnej, przyznania państwu prawa pierwokupu czy prawa nabycia⁴⁶ – o ile miałyby służyć realizacji zasady ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych jako podstawy kształtowanego ustroju rolnego państwa. Przepisy u.k.u.r. miały możliwość

⁴¹ Opinia Rady Legislacyjnej z 26 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (RL-0302-5/16) – na podstawie projektu przygotowanego przez M. Kalińskiego, A. Wyrozumską, K. Wójtowicza, M. Wiącka, M. Bojarskiego i D. Kijowskiego, za: M. Wiącek, *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 105–106.

⁴² Wyrok TK z 5 września 2007 r., sygn. akt P 21/06, Legalis nr 85857.

⁴³ Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 77–78.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, w: M. Wierzbowski, H. Gronkiewicz-Waltz (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009, s. 31; R. Budzinowski, *Czynniki rozwoju prawa rolnego*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 37; W. Borysiak, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, art. 23, nb 34.

⁴⁶ W. Borysiak, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, art. 23, nb 44.

wpisania się w realizację wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP zasady, jednak realizują ją w niewielkim stopniu, choć poprzez swoją nazwę ustawa aspiruje do uznania jej za „konstytucję ustroju rolnego”.

2. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – ogólna charakterystyka

W doktrynie przyjmuje się, że ustrój rolny państwa to układ stosunków własnościowych i innych form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również formy organizacji rynku rolnego⁴⁷. Pojęcie to odwołuje się do poglądów Andrzeja Stelmachowskiego, który wskazywał, że pojęcie ustroju rolnego ma dwa ujęcia: węższe i szersze. Ustrój rolny w wąskim ujęciu obejmuje własność w rolnictwie oraz inne stosunki prawne determinujące prowadzenie produkcji rolnej, w których zakres uprawnień jest „pochodny” od uprawnień właścicielskich (np. umowy dzierżawy gruntów rolnych oraz inne umowy zawierane z właścicielem). Natomiast w szerszym ujęciu ustrój rolny uwzględnia również występowanie powiązań funkcjonalnych między rolnictwem a ustrojem społeczno-gospodarczym państwa *in genere*⁴⁸. Można więc przyjąć, że pojęcie ustroju rolnego obejmuje normy ustrojowe regulujące bezpośrednio lub pośrednio prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie, przy czym powinny one uwzględniać kierunki wyznaczone przez uwarunkowania społeczno-gospodarcze wskazane w Konstytucji RP.

W doktrynie wskazuje się, że ustrój rolny ma charakter dynamiczny⁴⁹ i ulega zmianom zgodnie z ewolucją preferencji ustawodawcy co do kształtu relacji społeczno-gospodarczych w rolnictwie⁵⁰. Jednak zmianom mogą także ulegać polityki państwowe, które należy rozumieć jako zbiorowe działania podejmowane w odpowiedzi na najważniejsze problemy społeczne⁵¹. Natomiast przyjęte normy ustrojowe wskazujące na kierunek kształtowania ustroju rolnego powinny być stałe, gdyż wynikają z aktu rangi konstytucyjnej, a ponadto powinny uwzględniać aksjologiczne aspekty wprowadzanych rozwiązań prawnych. Ustrój rozumiany bowiem jako ogół norm prawnych regulujących

⁴⁷ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji...*, s. 31; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 21; M. Korzycka, *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 30–31; P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1.

⁴⁸ A. Stelmachowski, w: J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 20.

⁴⁹ P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1.

⁵⁰ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji...*, s. 32.

⁵¹ A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa 2012, s. 3.

strukturę i zasady funkcjonowania państwa nie powinien ulegać zmianom. Tym samym dynamika zmian powinna i może dotyczyć stosowanych polityk względem produkcji rolnej. Polski ustawodawca kształtuje różnego rodzaju polityki, przede wszystkim oparte na różnym stopniu interwencjonizmu państwowego (choćaby Wspólnej Polityce Rolnej)⁵². Tworzą one sposób prowadzenia działań wspierających rolnictwo, jednak trudno uznać, że mogą zmienić normy prawne kształtujące ustrój rolny w Polsce.

Polityki mają bowiem odmienny charakter – kształtują działania państwa ukierunkowane na osiągnięcie określonych celów, z reguły zmiennych w czasie, nie zaś na ukształtowanie trwałych relacji ustrojowych. Przyznanie priorytetu pewnym wartościom konstytucyjnym nazywane jest w doktrynie nieformalną zmianą konstytucji. Konstytucyjne priorytety są rozumiane jako konkretne zasady konstytucyjne, którym nadawane jest większe znaczenie niż innym. Nie są one stałe, stanowią bowiem odpowiedź na zmieniający się pod względem społecznym, ekonomicznym i politycznym kontekst sytuacyjny⁵³. Obecne przekonanie o konieczności stosowania preferencji na rzecz sektora rolnego jest przede wszystkim pochodną oddziaływania czynników społecznych i politycznych związanych z wytwarzaniem rolniczym. Takie działania wynikają z motywacji społeczno-gospodarczej dla interwencji państwowej w sektorze rolnym⁵⁴. Można jednak zauważyć powolne zmiany wynikające z różnic w podejściu do wspierania działalności wytwórczej⁵⁵. Kształtowanie struktury agrarnej jest ważnym – choć nie jedynym – elementem kształtowania ustroju rolnego. Natomiast u.k.u.r. przede wszystkim reguluje ten aspekt wbrew przyjętemu tytułowi oraz treści preambuły⁵⁶. Jednym z powodów takiego podejścia jest uznanie, że ziemia stanowi podstawowy czynnik niezbędny do wytwarzania rolniczego⁵⁷. Dlatego ustawodawca wprowadza przepisy regulujące kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie i form korzystania z gruntów rolnych oraz wprowadzające szczególne wymagania dla obrotu nieruchomościami rolnymi⁵⁸. Wydaje się

⁵² P. Czechowski, *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 77–82.

⁵³ D. Lis-Staranowicz, K. Doktor-Bindas, *Constitutional priorities as an example of substantive amendment of the constitution*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2021, t. 17, s. 109.

⁵⁴ J.S. Zegar, *Konkurencyjność ekonomiczna versus konkurencyjność społeczna*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012, nr 246, s. 563–573.

⁵⁵ P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 43; R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019, s. 115–116.

⁵⁸ P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1.

więc, że w ten sposób ustawodawca chce zapewnić efektywne wykorzystanie ziemi jako zasobu środowiska naturalnego dla produkcji rolniczej⁵⁹.

Jak słusznie wskazuje Aleksander Lichorowicz, nawet gdyby pojęcie ustroju rolnego ograniczyć do kształtowania stosunków własnościowych, to u.k.u.r. nadal odnosi się jedynie do wybranych kwestii własnościowych⁶⁰. W niewielkim stopniu przepisy tej ustawy dotyczą kształtowania ustroju rolnego jako całości, skupiając się na ograniczeniach związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi oraz zagadnieniami obszarowymi. Takie założenie regulacyjne powoduje, że nie można tej ustawy uznać za kształtującą ustrój rolny nawet przy jego wąskim rozumieniu⁶¹. Co więcej, wbrew założeniu przepisy u.k.u.r. nie rozwiązują problemów strukturalnych rolnictwa dotyczących kwestii obszarowych⁶².

3. Zakres i funkcja preambuły ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Preambułę określa się jako uroczysty wstęp poprzedzający właściwy tekst aktu prawnego, wyjaśniający główne motywy, zasady i cele aktu⁶³. Najczęściej pojawia się ona w aktach prawnych o szczególnym znaczeniu, takich jak konstytucje. Preambuła to także integralna część aktu normatywnego, ujęta z reguły w formie artykułów lub paragrafów, zawierająca m.in.: wskazanie adresatów danej regulacji prawnej i podmiotu uchwalającego, określenie społeczno-politycznej genezy tekstu prawnego, charakterystykę zasadniczej treści regulacji, określenie motywów i celów wydania danego aktu normatywnego, w tym wartości, które przyświecały ustawo-

⁵⁹ A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Kształtowanie struktury agrarnej w Polsce – kilka refleksji na tle ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, „Studia Prawnicze” 2016, nr 4, s. 68 i n.; A. Jurcewicz, *Wpływ ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. 15, s. 217–234.

⁶⁰ Tak A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, s. 387 i n. Pogląd ten jest aktualny również obecnie. Tak: D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el. 2023, art. 1.

⁶¹ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 21; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu*, art. 1, nb 2.

⁶² A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, s. 387; K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji...*, s. 407.

⁶³ Zob. prezentowane w doktrynie definicje preambuły: R. Krajewski, *Preambuły aktów normatywnych znaczenie i zestawienie*, Bydgoszcz 2019, s. 13–17.

dawcy⁶⁴. Celem jej wprowadzenia jest m.in. wskazanie przez ustawodawcę, w jaki sposób powinny być interpretowane przepisy aktu normatywnego⁶⁵. Preambuła pozwala na odtworzenie przyjmowanych przez ustawodawcę założeń legislacyjnych oraz podstaw aksjologicznych uchwalonych rozwiązań prawnych.

Jeśli chodzi o znaczenie preambuły, należy wymienić dwa poglądy. Zgodnie z pierwszym, mimo że treść preambuły wpływa na kwestie interpretacyjne, to ona sama nie ma charakteru normotwórczego⁶⁶. Zgodnie z drugim poglądem preambuła jest istotną częścią aktu prawnego i chociaż sama nie wywołuje skutków prawnych dla jego adresatów, to nie oznacza, że jest pozbawiona znaczenia normatywnego⁶⁷. To, że ustawodawca wprowadził w u.k.u.r. preambułę, powinno świadczyć o szczególnej roli tego aktu normatywnego w istniejącym porządku prawnym⁶⁸. Należy ją odczytywać jako wskazanie celu wprowadzenia rozwiązań prawnych⁶⁹. Jednak w odniesieniu do u.k.u.r. poza deklaracjami w samym akcie nie znajdujemy wszystkich rozwiązań prawnych wypełniających treść preambuły.

Preambuła zamieszczona w u.k.u.r. ma charakter formalny i materialny⁷⁰. Jest elementem aktu normatywnego, a jednocześnie jej część stanowi art. 1 u.k.u.r. W tym przepisie ustawodawca wskazał zasady kształtowania ustroju rolnego, wśród których wymienia: 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych; 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych; 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach; 4) wspieranie rozwoju obszarów wiejskich; 5) wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa; 6) aktywną politykę rolną państwa. Trudno dostrzec realizację tak nakreślonych w treści preambuły zasad w poszczególnych przepisach u.k.u.r.⁷¹ Dochodzi tu więc do rozejścia się ujętych w preambule, obejmującej art. 1 u.k.u.r., celów ustawy i faktycznego powodu jej wprowadzenia⁷².

⁶⁴ Tak. J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 132 i 133. Zob. M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia i stosowania prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009, s. 24–25.

⁶⁵ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 117.

⁶⁶ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 131 i n.

⁶⁷ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 18.

⁶⁸ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 132 i 133.

⁶⁹ Z. Truskiewicz, *Zakres stosowania ustawy...*, s. 97–98.

⁷⁰ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 134.

⁷¹ P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1; J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 132 i 133.

⁷² J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 136.

Wśród przyczyn takiego stanu Aleksander Lichorowicz wskazywał realizację celu politycznego – zapobieżeniu niekontrolowanego wykupywania ziemi przez cudzoziemców – oraz pośpiech przy pracach legislacyjnych⁷³. Podobne zapatrywania na przyczyny fragmentaryzacji przepisów u.k.u.r. w stosunku do art. 1 zaprezentowała Teresa Kurowska, widząc we wprowadzeniu takich rozwiązań cel polityczny⁷⁴. Warto też przywołać stanowisko Joanny Mikołajczyk, która jako cel wprowadzenia u.k.u.r. uznała zapewnienie kontroli obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi, wskazując przy tym, że cel ten determinował sposób definiowania w ustawie pojęcia gospodarstwa rodzinnego⁷⁵. Warto wspomnieć, że wymienione w preambule cele realizują zasadę wynikającą z art. 23 Konstytucji RP i mogą stanowić podstawę budowy ustroju rolnego przy założeniu, że ważnym jego elementem będzie zapewnienie funkcjonowania rodzinnych gospodarstw rolnych.

Choć pojawiają się głosy w dyskusji, czy treść preambuły odnosi się do pierwotnej treści u.k.u.r., czy do późniejszych wersji⁷⁶, to nie ma ona większego znaczenia praktycznego. Preambułę należy odnosić do całego aktu normatywnego, gdyż ukazuje ona, w jaki sposób ustawodawca ujmuje wartości, wypełniając treścią dyrektywę wynikającą z art. 23 Konstytucji RP.

Podsumowując, można przywołać twierdzenia wnioskodawców dotyczące powodów wprowadzenia preambuły „Preambuła ma służyć wszystkim Polakom, którzy czytają ustawę; chcemy tutaj zwrócić uwagę na to, jakim ważnym problemem jest sprawa ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych”⁷⁷. Mimo to ustawa nie realizuje tak określonego celu. Tak sformułowana preambuła nie powinna być odnoszona do jednej ustawy, ale do całego systemu prawnego kształtującego ustrój rolny. Dopiero przy takiej zmianie systemowej mogłaby ona stanowić wartościowy element aksjologiczny prawa rolnego. Umieszczenie jej w tym konkretnym akcie prawnym, a nie w „kodyfikacji prawa rolnego”, ogranicza jednak wynikające z niej cele wyłącznie do przepisów u.k.u.r. Wynika to zarówno z konstrukcji tego aktu normatywnego, zasad legislacji, jak i z podstawowej, interpretacyjnej, funkcji samej preambuły, zwłaszcza jeśli będziemy korzystać z wykładni funkcjonalnej lub celowościowej, a także systemowej.

⁷³ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, s. 387–388.

⁷⁴ T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. 8, s. 21.

⁷⁵ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 135.

⁷⁶ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 17.

⁷⁷ Komisja Nr 23, s. 43.

4. Realizacja celów wskazanych w preambule u.k.u.r. przez przepisy tej ustawy

Ustawodawca, skupiając się na swoim rzeczywistym celu wprowadzenia przepisów u.k.u.r., podporządkował mu zakres szczegółowej regulacji wprowadzanej poszczególnymi przepisami. Podporządkowanie bieżącym potrzebom spowodowało, że nawet przyjęte rozwiązania nie w pełni realizują aksjologiczne cele wymienione w preambule oraz zasady wynikające z art. 23 Konstytucji RP. Za przykład może posłużyć wprowadzona definicja gospodarstwa rodzinnego (art. 5 u.k.u.r.), która opiera się na pojęciu rolnika indywidualnego (art. 6 u.k.u.r.). W doktrynie wskazuje się na rozbieżność między definicją gospodarstwa rodzinnego wskazaną w art. 5 u.k.u.r. a jego koncepcją wynikającą z art. 23 Konstytucji RP. Do czasu uchwalenia u.k.u.r. brak było legalnej definicji pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Aleksander Lichorowicz już w 1995 r. wskazywał, że stworzenie nowego statusu prawnego gospodarstwa rolnego byłoby jednocześnie okazją do ponownego spojrzenia na przepisy dotyczące obrotu gruntami⁷⁸.

Przesłanki uznania gospodarstwa za rodzinne nie przewidują prowadzenia go przez rodzinę – chociażby w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach społecznych⁷⁹. Odwołanie się do pojęcia rolnika indywidualnego, kwalifikacji rolniczych, zamieszkania, norm obszarowych, prowadzenia gospodarstwa nie realizuje wartości aksjologicznych⁸⁰. Już samo odwołanie się do pojęcia rolnika indywidualnego powoduje, że gospodarstwo rodzinne może być prowadzone przez pojedynczą osobę spełniającą określone warunki. A to już trudno uznać za „rodzinne” gospodarstwo⁸¹. Zgodnie z definicją gospodarstwa rodzinnego w u.k.u.r. nie musi ono służyć celom rodzinnym, a zdarza się, że z uwagi na normy obszarowe osoby będące jedną rodziną prowadzą

⁷⁸ A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent” 1996, nr 7–8, s. 34.

⁷⁹ W doktrynie były wyrażane postulaty, aby gospodarstwo rodzinne było oparte na pracy własnej rolnika i jego bliskiej rodziny. Zob. A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego...*, s. 36–37; idem, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 233–236. Szerzej o możliwych do przyjęcia definicjach rodziny: K. Czerwińska-Koral, *Kryterium rodziny w definicji gospodarstwa rodzinnego – głos w dyskusji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2025, nr 1, s. 323–336 wraz z przywołaną tam literaturą; K. Leśkiewicz, *Dysfunkcjonalność pojęcia gospodarstwa rodzinnego...*, s. 25–40.

⁸⁰ P. Litwiniuk, *Umocowanie zasad prawa rolnego...*, s. 119–130; A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 145; K. Czerwińska-Koral, *Kryterium rodziny...*, s. 323–336.

⁸¹ A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 145.

odrębne gospodarstwa. W tym ujęciu trudno też znaleźć przepisy odwołujące się do zrównoważonego rozwoju rolnictwa czy nawet gospodarstwa rodzinnego⁸². Ustawodawca nie sięga do kryterium ekonomicznego dochodu wystarczającego do utrzymania rodziny z efektów prowadzenia gospodarstwa rolnego. W doktrynie pojawiają się głosy o konieczności stworzenia nowej definicji, której podstawą byłoby odwołanie się do ekonomicznego pojęcia przedsiębiorstwa rodzinnego, co jest ciekawą propozycją dla ustawodawcy⁸³. Obowiązująca definicja gospodarstwa rodzinnego nie odwołuje się do pojęcia rodziny wspólnie prowadzącej gospodarstwo⁸⁴.

Definicja zawarta w art. 5 u.k.u.r. nie nawiązuje też do kwestii środowiskowych, bezpieczeństwa żywności czy wielofunkcyjności rolnictwa⁸⁵. A przecież równowaga między potrzebami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi jest wpisana w istotę celów wynikających z wartości, jakie zawarte są w art. 23 Konstytucji RP, oraz celów wskazanych w preambule u.k.u.r.⁸⁶ Taki sposób realizacji zasady konstytucyjnej oraz preambuły u.k.u.r. należy uznać za niewystarczający⁸⁷.

Z uwagi na to, że preambuła u.k.u.r. ma charakter złożony, cele ustawodawcy należy odczytywać również z uwzględnieniem jej art. 1⁸⁸, mówiącym o poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, a przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych można uznać za częściowo zrealizowane w treści przepisów ustawy.

Gospodarstwa rolne nie powinny być nadmiernie rozdrobnione, ale zasadne jest też unikanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych⁸⁹.

⁸² P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1.

⁸³ K. Czerwińska-Koral, *Kryterium rodziny...*, s. 325.

⁸⁴ W. Ziętara, *Gospodarstwa rodzinne w Polsce. Stan i kierunki rozwoju*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 2018, nr 4, s. 93.

⁸⁵ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 138.

⁸⁶ J. Bieluk, *Zmiana paradygmatu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. 13, s. 70 wraz ze wcześniejszą literaturą.

⁸⁷ S. Prutis, *Status rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, w: P. Litwiniuk, *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 20.

⁸⁸ J. Mikołajczyk, I. Nowak, *On the dissonance between the legislature's actual and declared objectives of shaping the agricultural system*, „Studia Prawnicze KUL” 2024, nr 4, s. 53 i n.

⁸⁹ Opinia Rady Legislacyjnej z 26 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (RL-0302-5/16) – na podstawie projektu przygotowanego przez M. Kalińskiego, A. Wyrozumską, K. Wójtowicza, M. Wiącka, M. Bojarskiego i D. Kijowskiego. M. Wiącek, *Konstytucyjne aspekty ograniczeń...*, s. 105–106.

Analiza poszczególnych przepisów prowadzi do wniosku, że uregulowano przede wszystkim obrót nieruchomościami rolnymi (m.in. wprowadzając kwalifikacje nabywców, ograniczenia obszarowe, instrumenty prawa odkupu czy prawa nabycia). Wprowadzone przepisy realizują cel rzeczywisty ustawodawcy, tj. ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi, jednak nie mają znaczącego wpływu na kształtowanie struktury rodzinnych gospodarstw rolnych, a szerzej nawet – gospodarstw rolnych, co potwierdzają prowadzone badania⁹⁰. Słusznie wskazuje więc Konrad Marciniuk, że „zamiast tworzyć instrumenty stymulujące przekształcanie struktury obszarowej polskiego rolnictwa, ustawa ta koncentruje się *de facto* na konserwacji *status quo* i pełni funkcję co najwyżej ochronną, zabezpieczając rolników indywidualnych przed konkurencją w zakresie nabywania nieruchomości rolnych przez inwestorów kapitałowych spoza sektora rolnego. Wydaje się, że ta niewątpliwie korzystna funkcja ustawy nie wyczerpuje potrzeb, jakie stoją przed polskim rolnictwem w zakresie przekształceń struktury obszarowej w kierunku struktur trwale podnoszących wydajność produkcji, a zarazem dochodowość polskiego rolnictwa”⁹¹. W dalszym ciągu przeważają bowiem małe gospodarstwa, które wyróżnia niska rentowność utrudniająca zagwarantowanie odpowiednich dochodów dla utrzymania rodziny rolnika⁹². W tym stanowisku jasno widać, jak należy odczytywać motywy wprowadzania przepisów u.k.u.r. – jako wypełnienie społecznych oczekiwań wprowadzenia zakazu sprzedaży gruntów rolnych innym niż obywatele Polski lub pozostałych państw członkowskich, a także ograniczanie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych⁹³.

Preambuła u.k.u.r. nie odnosi się do ograniczenia obrotu gruntami rolnymi. Wprowadzenie służących temu celowi instrumentów prawnych nie jest więc zgodne z aksjologicznymi podstawami dotyczącymi kształtowania ustroju rolnego, którego podstawą byłoby rodzinne gospodarstwo rolne. Można się zgodzić, że tego typu instrumenty mogłyby stanowić jeden z elementów kształtowania struktury obszarowej, ale powinny być wprowadzane wraz z innymi instrumentami kierowanymi bezpośrednio do gospodarstw

⁹⁰ E.J. Szymańska, J. Maj, *Zmiany powierzchni gospodarstw w Polsce w latach 2010–2017*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2018, t. 105, s. 56; P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1; A. Kudrzycka-Szypioł, *Konstrukcja prawna ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych*, Olsztyn 2025.

⁹¹ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji...*, s. 393.

⁹² P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1; B. Jeżyńska, *Polskie struktury agrarne w perspektywie 20 lat Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2024, nr 2, s. 51–66.

⁹³ P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1.

rodzinnych, nie zaś jak obecnie do każdego rodzaju gospodarstwa rolnego. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że wobec nierealizowania aksjologicznych podstaw wynikających z art. 23 Konstytucji RP przepisy te stanowią nieproporcjonalną ingerencję ustawodawcy w obrót nieruchomościami. Za taką interpretacją może przemawiać wielość zmian wprowadzających nowe zwolnienia i wyłączenia spod stosowania przepisów o ograniczeniach obrotu nieruchomościami rolnymi od 2016 r.

Warto też przywołać opinię Rady Legislacyjnej dotyczącej projektu u.k.u.r.: „uzasadnienie projektu ustawy – w części dotyczącej wskazania interesu publicznego przemawiającego za wprowadzanymi zmianami – jest w pewnym stopniu niekonsekwentne. Z jednej strony, projektodawca przywołuje istotne wartości, których ochrona jest niewątpliwym obowiązkiem władz publicznych w RP – bezpieczeństwo żywnościowe państwa, potrzeba zapewnienia wykorzystania gruntów rolnych w celach rolniczych, utrzymanie istniejącego areалу gruntów rolnych i zapewnienie ich właściwego wykorzystania, niepogarszanie właściwości produkcyjnych gleb, przywracanie utraconych wartości gruntom rolnym. Z drugiej strony, w uzasadnieniu projektu podkreśla się, że w dniu 1.5.2016 r. kończy się 12-letni okres ochronny za zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców, zapisany w traktacie o przystąpieniu Polski do UE. Zdaniem Rady Legislacyjnej nie jest jasne, jakiego typu zagrożenia dla interesu publicznego wynikają z zakończenia ww. okresu ochronnego i w jaki sposób te zagrożenia mogą być wyeliminowane przez opiniowany projekt”⁹⁴. Opinia ta wskazuje także na rzeczywiste cele wprowadzenia u.k.u.r. Z tego wynika, że uzasadnienie do projektu ustawy jest dobrym źródłem poznania rzeczywistych motywów projektodawców. Inaczej można byłoby ocenić obowiązujące przepisy, jeżeli realizowałyby one cele związane z budową ustroju rolnego a nie faktyczny cel ustawodawcy – ograniczenie obrotu gruntami rolnymi. Powiązanie istniejących rozwiązań ze wsparciem gospodarstw rodzinnych i ich funkcji, np. ekonomicznych, pozwoliłoby na aksjologiczne uzasadnienie wprowadzenia tak daleko idących ograniczeń. Trudno w przepisach u.k.u.r. znaleźć regulacje odnoszące się do wspierania rozwoju obszarów wiejskich, wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa czy aktywnej polityki rolnej państwa. Za takie przepisy nie można uznać prawa KOWR do nabywania nieruchomości rolnych czy procesów związanych ze sprzedażą nieruchomości lub ich dzierżawą. Przepisy u.k.u.r. nie odnoszą się do bezpieczeństwa żywnościowego obywateli ani wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego zgod-

⁹⁴ Opinia RL, pkt II ppkt 6.

nie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich, mimo że taka deklaracja zawarta jest w preambule. Nie wydaje się, aby wystarczające było wskazanie, że cel ten może być realizowany przez odpowiednią gospodarkę ziemią rolną, w wyniku której m.in. powstają produkty spożywcze w ilościach zapewniających wyżywienie ludności zamieszkałej w naszym kraju⁹⁵. Wprowadzenie do preambuły wymienionych wyżej celów przypuszczalnie jest pokłosiem pomysłu stworzenia „konstytucji” ustroju rolnego, nie zaś szczątkowej regulacji w niewielkim zakresie realizującej wymienione w niej cele. Preambuła bardziej pasuje do innego typu aktu normatywnego o charakterze kodyfikacji.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza pokazuje, że aksjologia prawa powinna mieć duże znaczenie w procesie tworzenia norm prawnych, ale także ich stosowania. Wyjaśnienie aksjologicznych przyczyn wprowadzenia konkretnych rozwiązań prawnych nie może znajdować się w preambule do tego aktu czy w uzasadnieniu do jego projektu. Można jednak zauważyć tendencję do częstych i wielokrotnych zmian tych samych przepisów prawa, co rodzi pytanie o trwałość ich aksjologicznych podstaw. Widać również tendencję ustawodawcy do wprowadzania rozwiązań odbiegających od pierwotnych aksjologicznych założeń, aby osiągnąć krótkotrwały cel. W takich przypadkach zaburzeniu ulega konstrukcja aksjologicznych podstaw norm prawnych. Przykładem obu tych tendencji są przepisy u.k.u.r. Ustawodawca, tworząc preambułę tej ustawy, odwołał się do zasady konstytucyjnej wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP. Co więcej, rozszerzył jej znaczenie, ujawniając cele, które ta ustawa miałaby realizować.

Preambuła u.k.u.r. nosi cechy preambuły złożonej, pełnej w znaczeniu formalnym i materialnym⁹⁶ – jednak w samej ustawie trudno dopatrywać się realizacji wszystkich jej założeń. Jeżeli preambuła miała stanowić element wskazujący na cele i podstawy aksjologiczne wprowadzanych rozwiązań, to ustawodawca nie zrealizował tego zamierzenia. Rozwiązania normatywne zostały ograniczone w zasadzie do kwestii ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi. Nawet jeżeli ograniczenia te miały na celu wspieranie rozwoju gospodarstw rodzinnych, to w praktyce taki skutek nie został w znaczący sposób osiągnięty. W doktrynie słusznie więc wskazuje się, że w akcie tym

⁹⁵ J. Mikołajczyk, *Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych a bezpieczeństwo żywnościowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024, nr 6, s. 113 i n.

⁹⁶ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 143.

trudno dopatrywać się realnego wpływu wspierania gospodarstw rodzinnych na poprawę struktury obszarowej czy na bezpieczeństwo żywnościowe⁹⁷. Co więcej, już w samym założeniu przepisów ustawy tkwi jej najważniejszy problem. Przyjęta definicja gospodarstwa rodzinnego nie odnosi się do fundamentalnego – jak mogłoby się wydawać – pojęcia rodziny⁹⁸. To powoduje, że ustawa nie realizuje aksjologicznych podstaw nie tylko zasady wskazanej w art. 23 Konstytucji RP, ale także preambuły u.k.u.r. W konsekwencji wprowadzane rozwiązania skutkują nadmiernymi restrykcjami w obrocie nieruchomościami rolnymi. Tak tworzony system prawny staje się dysfunkcyjny, a wprowadzone instrumenty prawne nie pozwalają osiągnąć celów deklarowanych przez ustawodawcę w preambule u.k.u.r.⁹⁹

Na gruncie normatywnym ustawodawca powinien wpływać na wypełnienie deklaracyjnych zasad normami prawnymi realnie wspierającymi rozwój rodzinnych gospodarstw rolnych. Przepisy powinny to realizować m.in. przez zwiększenie areału rodzinnych gospodarstw rolnych, tak by mogły nie tylko spełniać funkcje produkcyjne, ale także zapewniać realizację zasad ochrony środowiska i klimatu oraz gwarantować odpowiedni dochód rodzinnym gospodarstwom rolnym. Wprowadzając u.k.u.r., ustawodawca nie stworzył spójnego systemu kształtowania ustroju rolnego. Być może nie jest to obecnie możliwe, a podejmowane próby stworzenia kodeksu rolnego – który kompleksowo regulowałby ustrój rolny – z założenia są skazane na niepowodzenie.

BIBLIOGRAFIA

- Banasiński C. (2009), *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, w: M. Wierzbowski, H. Gronkiewicz-Waltz (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa.
- Bieluk J. (2024), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis.
- Bieluk J. (2018), *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w Konstytucji oraz ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, w: S. Bożyk, A. Olechno (red.), *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, Białystok.

⁹⁷ P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1.

⁹⁸ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji...*, s. 69–106; P. Litwiniuk, *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 51 i 56; K. Leśkiewicz, *Dysfunkcjonalność pojęcia...*, s. 36–38.

⁹⁹ Z. Truszkiewicz, *Adekwatność instrumentów prawnych kształtowania ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 69 i n.; T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el. 2025, art. 1.

- Bieluk J. (2015), *Zmiana paradygmatu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. 13.
- Biszytyga A. (2016), *Gospodarstwo rolne jako kategoria konstytucyjna. Wykładnicze uwagi do art. 23 Konstytucji RP*, w: P. Litwiniuk (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich: 25 lat doświadczeń – nowe wyzwania*, Warszawa.
- Blajer P. (2024), *An optimal model of agricultural real estate transactions in the light of Professor Aleksander Lichorowicz's research*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Budzinowski R. (1998), *Czynniki rozwoju prawa rolnego*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego*, Poznań.
- Czech T. (2025), *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el.
- Czechowski P. (2019), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Czechowski P., Wieczorkiewicz P. (2005), *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. 5.
- Czerwińska-Koral K. (2025), *Kryterium rodziny w definicji gospodarstwa rodzinnego – głos w dyskusji*, „Roczniki Administracji i Prawa” nr 1.
- Jedynak S. (red.) (2002), *Mała encyklopedia filozofii*, Bydgoszcz – Lublin.
- Jeżyńska B. (2024), *Polskie struktury agrarne w perspektywie 20 lat Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Jurcewicz A. (2017), *Wpływ ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria” t. 15.
- Jurcewicz A., Popardowski P. (2016), *Kształtowanie struktury agrarnej w Polsce – kilka refleksji na tle ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, „Studia Prawnicze” nr 4.
- Kociołek-Pęksy A., Stępień M. (2013), *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa.
- Kordela M. (2016), *Systemowość aksjologiczna prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” nr 104.
- Korzycka M. (2017), *Kontekst historyczno-polityczny i naukowy normy konstytucyjnej o ustroju rolnym państwa polskiego*, w: L. Bosek (red.), *Prawo i państwo. Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Korzycka M. (2019), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Krajewski R. (2019), *Preambuły aktów normatywnych znaczenie i zestawienie*, Bydgoszcz.
- Kudrzycka-Szypillo A. (2025), *Konstrukcja prawna ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych*, Olsztyn.
- Kurowska T. (2004), *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, Częstochowa.
- Kurowska T. (2009), *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” t. 8.
- Leśkiewicz K. (2023), *Dysfunkcjonalność pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Lichorowicz A. (1996), *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent” nr 7–8.
- Lichorowicz A. (2000), *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria” t. 1.

- Lichorowicz A. (2000), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok.
- 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 2.
- Lichorowicz A. (2004), *Regulacje obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Przegląd Legislacyjny” nr 3.
- Lis-Staranowicz D., Doktor-Bindas K. (2021), *Constitutional priorities as an example of substantive amendment of the constitution*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” t. 17.
- Litwiniuk P. (2013), *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Agraria” t. 11.
- Litwiniuk P. (2019), *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2023), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el.
- Marciński K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomości rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.
- Mikołajczyk J. (2015), *Funkcja przepisu art. 23 Konstytucji RP z 1997 roku*, w: L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice.
- Mikołajczyk J. (2017), *Funkcje preambuły w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 1.
- Mikołajczyk J. (2024), *Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych a bezpieczeństwo żywnościowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 6.
- Mikołajczyk J., Nowak I. (2024), *On the dissonance between the legislature's actual and declared objectives of shaping the agricultural system*, „Studia Prawnicze KUL” nr 4.
- Morawski L. (2016), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa.
- Niewiadomski A. (2023), *Gospodarstwo rodzinne jako konstytucyjna podstawa ustroju rolnego w świetle projektu Kodeksu rolnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3.
- Oleszko A. (1997), *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, „Rejent” nr 5.
- Oleszko A. (2009), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Palecki K. (2014), *Aksjologia prawa*, w: A. Kojder (red.), *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, Warszawa.
- Pastuszko R. (2019), *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin.
- Popardowski P. (red.) (2025), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Legalis.
- Prutis S. (2005), *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” t. 5.
- Prutis S. (2015), *Status rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, w: P. Litwiniuk, *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Safjan M., Bosek L. (red.) (2016), *Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 1–86*, Legalis.
- Selwa J., Stelmachowski A. (1970), *Prawo rolne*, Warszawa.

- Skrzydło W. (2009), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa.
- Stefaniuk M.E. (2009), *Preambula aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia i stosowania prawa w latach 1989–2007*, Lublin.
- Szymańska E.J., Maj J. (2018), *Zmiany powierzchni gospodarstw w Polsce w latach 2010–2017*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” t. 105.
- Truszkiewicz Z. (2017), *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” nr 7.
- Truszkiewicz Z. (2019), *Adekwatność instrumentów prawnych kształtowania ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Wiącek M. (2016), *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa.
- Zegar J.S. (2012), *Konkurencyjność ekonomiczna versus konkurencyjność społeczna*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 246.
- Ziemiński Z. (1990), *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa.
- Ziemiński Z. (1993), *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa.
- Ziętara W. (2018), *Gospodarstwa rodzinne w Polsce. Stan i kierunki rozwoju*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” nr 4.
- Zybała A. (2012), *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa.

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

University of Warsaw, Poland
e-mail: p.wojciechowski@wpia.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-0520-9263

Labelling alcoholic beverages as an instrument of consumer health protection – legal aspects

**Etichettatura delle bevande alcoliche
e salvaguardia della salute dei consumatori – aspetti giuridici**

Alcoholic beverages are a special type of food as their consumption carries significant health and social risks. Given these risks, it is necessary to introduce instruments aimed at reducing this consumption. One such instrument is the regulations on the content and manner in which information on the labels of alcoholic beverages is conveyed to potential customers. The author presents EU and Polish regulations on the labelling of alcoholic beverages and provides a critical analysis of these regulations. He argues in the conclusion that the current rules governing the labelling of alcoholic beverages are insufficient to ensure that consumers can make informed choices about alcoholic beverages and in consequence, and fail to achieve successfully the key objective of food law, i.e. the protection of consumer health. *De lege ferenda* the author proposes changes to regulations at both the EU and national level to ensure that the labelling of alcoholic beverages contributes to raising public awareness of the negative health and social effects of alcohol consumption and enables consumers to make informed choices between alcoholic and non-alcoholic beverages. In the author's opinion, the content and aesthetics of alcoholic beverage labels should discourage alcohol consumption rather than promote alcoholic beverages and increase alcohol sales and, consequently, consumption, as is the case under the current legal framework.

Keywords: food labelling, warning labels, alcoholic beverages, health care, food law

Le bevande alcoliche sono un tipo particolare di alimento, il cui consumo comporta gravi rischi per la salute e la società. Per ridurre questi rischi, è necessario introdurre strumenti mirati a limitarne il consumo, tra cui regolazioni riguardanti il contenuto e la presentazione delle informazioni riportate sulle etichette. L'autore presenta le regolazioni europee e nazionali in materia di etichettatura delle bevande alcoliche e ne effettua un'analisi critica. Nella parte conclusiva, l'autore afferma che le disposizioni attuali sono insufficienti per garantire

scelte consapevoli ai consumatori e non riescono pienamente a realizzare l'obiettivo principale del diritto alimentare: la tutela della salute dei consumatori. De lege ferenda, l'autore propone di introdurre modifiche alle regolazioni sia a livello dell'Unione sia nazionale, affinché le etichette promuovano una maggiore consapevolezza sociale riguardo ai danni alla salute e agli effetti sociali del consumo di alcol. In questo modo si favorirebbero scelte informate tra bevande alcoliche e analcoliche. Secondo l'autore, le etichette delle bevande alcoliche dovrebbero scoraggiare il consumo di alcol sia con il loro contenuto che con la loro estetica, anziché promuovere le bevande alcoliche e aumentarne le vendite e, di conseguenza, il consumo, come avviene nell'attuale quadro giuridico.

Parole chiave: etichettatura alimentare, avvisi di sicurezza, bevande alcoliche, tutela della salute, diritto alimentare

Introduction

Alcohol is a psychoactive substance with intoxicating and addictive properties. Scientific evidence indicates that alcohol consumption, due to its intoxicating, toxic and addictive properties, is associated with many health risks (injuries, liver disease, cancer and cardiovascular disease), that may affect non drinkers as well.¹ Alcohol causes many diseases and has a negative impact on the nervous system, respiratory system, circulatory system, immune system, skeletal system, endocrine system and digestive system.² There is growing evidence that any level of alcohol consumption is associated with health risks.³ Excessive consumption of alcoholic beverages leads to a disease called alcoholism, which is a set of repetitive self-destructive behaviours that have a powerful impact on social and health relationships and affect many other areas of life, causing its destruction.⁴ Furthermore, alcoholism is a disease that affects the entire family and becomes a significant factor in its dysfunctionality.⁵

¹ *Global alcohol action plan 2022–2030*, WHO, Geneva 2024, p. iv and 1, <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/376939/9789240090101-eng.pdf?sequence=1> [accessed on 2.09.2025].

² M. Skoczek, K. Grzyb, B. Wanot, *Alkoholizm. Leczenie i skutki*, in: B. Wanot, A. Biskup-pek-Wanot, A. Deryng-Dziuk (eds.), *Problemy zdrowia publicznego*, vol. 1, Częstochowa 2020, p. 107.

³ *Global alcohol action plan...*, p. 4.

⁴ M. Skoczek, K. Grzyb, B. Wanot, *Alkoholizm. Leczenie...*, p. 107.

⁵ J. Berlińska, *Rodzina alkoholowa jako przykład rodziny dysfunkcyjnej*, in: J. Dziedzic, J. Klimek (eds.), *Wspomóc uzależnionych od alkoholu. Refleksja psychologiczno-teologiczna*, Kraków 2017, p. 74.

The harmful effects of alcohol consumption are widely known, especially for young and particularly vulnerable consumers.⁶ It is noted that alcohol is the greatest risk factor – even greater than tobacco use – for diseases among people aged 15 to 49 worldwide.⁷ The harmful effects of alcohol consumption are a significant public health issue in the EU.⁸ Alcohol abuse, as a social phenomenon, increases the risk of domestic violence and is an indirect cause of more than 200 diseases and mental disorders. Approximately 40% of people addicted to alcohol also suffer from other mental disorders. The social costs associated with alcohol abuse in the European Union amount to approximately 125 billion EUR per year.⁹

The harmful effects of alcohol consumption on health are far-reaching and extend beyond drinkers to others, to include victims of drink-driving and interpersonal violence, as well as children with foetal alcohol spectrum disorders.¹⁰ Psychoactive substance use and disorders are major causes of various types of injuries, including road traffic injuries and violence.¹¹

Cultural norms and traditions associated with alcohol consumption, as well as powerful commercial interests, are obstacles to the implementation of effective measures which might reduce alcohol-related harm.¹² Dominant social norms that support drinking behaviour and ambiguous messages about the harms and benefits of drinking encourage alcohol consumption, delay appropriate health-seeking behaviour, and undermine community action.¹³

⁶ Council Conclusions on an EU strategy on the reduction of alcohol-related harm (2015/C 418/03) (OJ EU, 16.12.2015, C 418), p. 6; Council Conclusions on cross-border aspects in alcohol policy – tackling the harmful use of alcohol (OJ C 441, 22.12.2017), p. 3; Opinion of the European Committee of the Regions – The need for and way towards an EU strategy on alcohol-related issues (2017/C 207/12) (OJ C 207, 30.6.2017), p. 61; Report from the Commission to the European Parliament and the Council regarding the mandatory labelling of the list of ingredients and the nutrition declaration of alcoholic beverages COM/2017/058 final.

⁷ Opinion of the European Committee of the Regions – The need for and way towards an EU strategy...

⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Europe's Beating Cancer Plan, Brussels, 3 February 2021, COM(2021) 44 final, para. 3.3.

⁹ M. Skoczek, K. Grzyb, B. Wanot, *Alkoholizm. Leczenie...*, p. 108; M. Kopera, M. Wojnar, *Epidemiologia problemów i zaburzeń związanych z używaniem alkoholu*, in: M. Wojnar (ed.), *Medyczne aspekty uzależnienia od alkoholu*, Warszawa 2017.

¹⁰ *Global alcohol action plan...*

¹¹ *Global status report on alcohol and health and treatment of substance use disorders*, WHO, Geneva 2024, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240096745> [accessed on 2.09.2025].

¹² *Global alcohol action plan...*, p. iv.

¹³ *Ibidem*, p. 1.

One of the factors contributing to the decline in alcohol consumption is growing public awareness of the negative health and social consequences of alcohol consumption and its causal links not only to alcohol-induced mental disorders, interpersonal violence and suicides, but also to various types of cancer, liver disease and cardiovascular disease.¹⁴ The lack of awareness of the negative impact of alcohol consumption on the health and safety of the population is influenced by insufficient regulation of the marketing of alcoholic beverages and the existence of positive commercial messages about alcoholic beverages.¹⁵ It is therefore important to implement instruments which contribute to raising public awareness of the risks and harms associated with alcohol consumption and its impact on the health and well-being of individuals, families and society as a whole.

The aim of this article is to attempt to answer the question of whether the current regulations on the labelling of alcoholic beverages are sufficient to achieve the key objective of food law, i.e. the protection of consumer health, and to consider possible legislative changes that could contribute to raising public awareness of the negative effects of alcohol consumption and, consequently, to reduce its consumption. The article focuses exclusively on one of the instruments used to reduce the consumption of alcoholic beverages, i.e. the information provided on the labels of alcoholic beverages. However, what is beyond the scope of this discussion are the issues concerning restrictions on the availability (sale) of alcoholic beverages, excise duty, restrictions on advertising alcoholic beverages, and the impact of information campaigns and social media on shaping social attitudes towards alcohol consumption.

1. The definition of alcoholic beverages

Before discussing issues related to the labelling of alcoholic beverages, it is reasonable to clarify the concept of “alcoholic beverage” itself, especially since there is no legal definition of this concept in EU law. Therefore, referring to everyday language, alcoholic beverages should be considered to be beverages that contain ethyl alcohol, a chemical substance obtained through alcoholic fermentation, which is a colourless liquid with a characteristic taste and smell. It must first be determined whether alcoholic beverages understood in this way can be considered foodstuffs. The definition of food

¹⁴ Ibidem, p. 6.

¹⁵ Ibidem, p. 2.

contained in Article 2 of Regulation 178/2002¹⁶ is extremely broad, as it covers all products and substances intended to be, or reasonably expected to be ingested by humans. The scope of this definition excludes, *inter alia*, medicinal products, narcotics and psychotropic substances, but does not exclude beverages containing alcohol intended for human consumption. There is therefore no doubt that such beverages constitute food.

However, bearing in mind the information provided at the outset about the harmful effects of alcohol on health (including the high risk of addiction and the associated health consequences), as well as the social effects of consuming alcoholic beverages, there is no doubt that for this reason alone, alcoholic beverages constitute a special category of foodstuffs. For this category, is necessary to introduce regulations and other measures at the national, EU and international levels to prevent and reduce alcohol consumption.¹⁷ It is worth noting that alcohol remains the only psychoactive and addictive substance with a significant impact on the health of the global population which is not controlled at international level by legally binding regulatory instruments.¹⁸ This makes the EU and national regulations all the more important.

Despite the lack of a legal definition of alcoholic beverages in EU law, the term is used in many legislative acts. From the point of view of the subject matter of this article, Regulation 1169/2011¹⁹ and Regulation 1924/2006²⁰ deserve special attention. They refer to “beverages containing more than 1.2% alcohol by volume.” The specific requirements provided for in these regulations apply to this category of beverages (as discussed below). On the basis of these two regulations alone, it could therefore be concluded that under EU law, an alcoholic beverage is understood to be a beverage with an

¹⁶ 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 (OJ EU L 31 of 1.2.2002), p. 1.

¹⁷ A set of global actions and proposals for measures which can be implemented at national level have been outlined in the WHO document *Global alcohol action plan...*

¹⁸ Ibidem, p. 5.

¹⁹ 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 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 EU L 304 of 22.11.2011), p. 18.

²⁰ 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 EU L 404 of 30.12.2006), p. 9.

alcohol content of more than 1.2% by volume. However, when determining the meaning of the term “alcoholic beverage” in EU law, other legislative acts regulating various issues related to beverages containing alcohol, including those introducing specific categories of alcoholic beverages, must also be taken into account.

Regulation 2019/787²¹ contains a definition of “spirit drinks” which are explicitly classified as a type of “alcoholic beverages” (although the definition of alcoholic beverages itself is not included in this Regulation), and one of the requirements for a beverage to be considered a spirit drink is a minimum alcohol content of 15% by volume.²² In addition to spirit drinks,²³ alcoholic beverages also include wine and certain other categories of wine sector products, as well as aromatised wine sector products. The definitions of wine and other categories of wine sector products are set out in the Annex to Regulation 1308/2013.²⁴ Although the definition of wine and other categories of wine sector products (e.g. liqueur wine, sparkling wine, wine from dried grapes, wine from overripe grapes) does not mention the fact that these are alcoholic beverages, most of these definitions indicate a minimum alcohol content that significantly exceeds 1.2% vol.²⁵ This alone

²¹ Regulation (EU) No 2019/787 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the definition, description, presentation and labelling of spirit drinks, the use of the names of spirit drinks in the presentation and labelling of other foodstuffs, the protection of geographical indications of spirit drinks, the use of ethyl alcohol and distillates of agricultural origin in alcoholic beverages, and also repealing Regulation (EC) No 110/2008 (OJ EU L 130 of 17.5.2019), p. 1.

²² According to Article 2 of Regulation No 2019/787, a spirit drink is an alcoholic beverage which meets specific requirements (including a minimum alcohol content of 15% by volume, except for egg liqueur, which has an alcohol content of 14%).

²³ Regulation 2019/787, Annex I, identifies and defines in detail 47 categories of spirit drinks for which the minimum alcoholic strength by volume – with the exception of egg liqueur – has been set at well above 15% (including rum, whisky, brandy, vodka, flavoured vodka, gin, liqueur, egg liqueur, various types of spirit). These categories are legal names (and therefore these names are used on labels). However, a spirit drink that does not meet the requirements specified for any of these categories uses the legal name “spirit drink.”

²⁴ Regulation 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 (OJ EU L 340 of 20.12.2013), p. 671.

²⁵ In accordance with Annex VII, Part II, para. 2 of Regulation 1308/2013, for example, “‘Wine’ means the product obtained exclusively from the total or partial alcoholic fermentation of fresh grapes, whether or not crushed, or of grape must. Wine has [...] an actual alcoholic strength of not less than 8.5 % volume provided that the wine derives exclusively from grapes

allows them to be classified, without any doubt, as alcoholic beverages, in the light of the two key regulations on food labelling referred to above (i.e. 1169/2011 and 1924/2006).

However, in certain categories of wine products, the alcohol content is less than 1.2% by volume (e.g. grape must).²⁶ In addition, Regulation 2021/2117²⁷ introduced amendments to Regulation 1308/2013, including the possibility of de-alcoholising certain products in the wine sector (primarily wine). In accordance with the adopted regulation (Article 119(1)(a)(i) of Regulation 1308/2013), if, as a result of the dealcoholisation process, the actual alcoholic strength of the product is no more than 0.5 % by volume, such product shall be designated as “de-alcoholised.”²⁸ The term “de-alcoholised” (French: *désalcoolisé*, German: *entalkoholisierter*, Spanish: *desalcoholizado*, Italian: *dealcolizzato*, Polish: *odalkoholizowany*) clearly indicates that such a beverage is not an alcoholic beverage, as it has been deprived of alcohol. Therefore, among wine sector products (including wine), there may also be beverages that are not alcoholic beverages, but only if they are labelled as “de-alcoholised.” Aromatised wine products are defined in Regulation 251/2014²⁹ and refer to products obtained from wine sector products to which flavourings have been added.³⁰ The definitions of individual categories of aromatised wine products state that these are beverages with an actual alcohol

harvested in wine-growing zones A and B referred to in Appendix I to this Annex, and of not less than 9 % volume in other wine-growing zones.”

²⁶ In accordance with Annex VII, Part II, para. 10, “‘Grape must’ means the liquid product obtained naturally or by physical processes from fresh grapes. An actual alcoholic strength of the grape must of not more than 1% volume is permissible.”

²⁷ Regulation (EU) 2021/2117 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 amending Regulations (EU) No 1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products, (EU) No 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, (EU) No 251/2014 on the definition, description, presentation, labelling and protection of geographical indications of aromatised wine products, and (EU) No 228/2013 laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union (OJ EU L 435 of 6.12.2021), p. 262.

²⁸ In the case of partial de-alcoholisation, the actual alcohol content of the product is greater than 0.5% vol. but is below the minimum actual alcohol content by volume for the category before dealcoholisation, and such a product is referred to as “partially de-alcoholised.”

²⁹ Regulation (EU) No 251/2014 of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products and repealing Council Regulation (EEC) No 1601/91 (OJ EU L 84 of 20.3.2014), p. 14.

³⁰ Aromatised wine products are divided into the following categories: aromatised wines; aromatised wine-based drinks; aromatised wine-product cocktails.

content significantly exceeding 1.2% vol.³¹ and therefore, in this case too, they should undoubtedly be considered alcoholic beverages.

Alcoholic beverages also include beer, which, however, has not only not been defined, but also has not been separately regulated in any EU food law legislation. In this regard, reference should be made to EU regulations laying down rules on excise duty imposed on the consumption of, *inter alia*, alcohol and alcoholic beverages.³² These provisions indicate that the category of alcoholic beverages includes various types of products designated by specific CN codes.³³ (obtained by fermentation, including wine, beer, cider, perry and mead, as well as spirit drinks obtained by distillation) with an actual alcohol content exceeding 1.2% vol. (and in the case of beer with an actual alcohol content exceeding 0.5% vol.).³⁴ For the purposes of excise duty, “beer” has also been defined and is understood to mean any product classified under code CN 2203 or any product containing a mixture of beer and non-alcoholic beverages classified under code CN 2206, provided that in each case the actual alcohol content of these products exceeds 0.5% by volume.³⁵ The tariff codes referred to in this definition are included in the Combined Nomenclature contained in Annex 1 to Regulation 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff (code 2203 covers “beer obtained from malt” and code 2206 covers “other fermented beverages” (for example, cider, perry, mead, saké and mixtures thereof). It is also worth noting that the Combined Nomenclature includes Chapter 22 entitled “non-alcoholic beverages, alcoholic beverages and vinegar” and the introductory notes to this chapter explain

³¹ For aromatised wines, not less than 14.5% vol., for aromatised wine-based drinks, not less than 4.5% vol., for aromatised wine-product cocktails, above 1.2% vol.

³² Article 1(1)(b) of Council Directive 2020/262 of 19 December 2019 laying down the general arrangements for excise duty (OJ EU L 58 of 27.12.2020, p. 4) states that products subject to excise duty (excise goods) are alcohol and alcoholic beverages covered by Directives 92/83/EEC and 92/84/EEC, and, in addition, Article 32 of that Directive, which specifies the circumstances to be taken into account in determining whether excise goods are intended for the personal use of a private individual; it sets maximum quantities for spirit drinks, intermediate products, wines and beers.

³³ The Combined Nomenclature is contained in Annex I to Council Regulation (EEC) No 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff (OJ EU L 256 of 31.9.1987), p. 1.

³⁴ Articles 1–23 of Directive 92/83/EEC of 19 October 1992 on the harmonisation of the structures of excise duties on alcohol and alcoholic beverages (OJ EU L 316 of 31.10.1992), p. 21.

³⁵ Article 2 of Directive 92/83/EEC.

that in heading 2202, the term “non-alcoholic beverages” means beverages with an alcohol content not exceeding 0.5% by volume.

An analysis of all the above-mentioned EU regulations therefore makes it possible to conclude that, despite the lack of a legal definition of an alcoholic beverage, under EU law, beverages with an actual alcohol content exceeding 0.5% by volume should be considered alcoholic beverages, with the obligation to provide information on the alcohol content arising only when its content in a beverage, including an alcoholic beverage, exceeds 1.2% vol.

In turn, in Polish law, the definition of an alcoholic beverage is contained in the Act of 26 October 1992 on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism.³⁶ According to Article 46(1) of this Act, an alcoholic beverage is “a product intended for consumption, containing ethyl alcohol of agricultural origin in a concentration exceeding 0.5% by volume.”³⁷ In addition, the Excise Duty Act³⁸ also contains a definition of alcoholic beverages, assuming that alcoholic beverages within the meaning of this Act include ethyl alcohol, beer, wine, fermented beverages and intermediate products, and then in subsequent articles, it defines individual types of alcoholic beverages by referring to the Combined Nomenclature, while specifying the minimum alcohol content, which in the case of beer is 0.5% by volume, and in the case of other types is set at a significantly higher level (exceeding 1.2%). Originally, prior to the amendment introduced on 14 June 2002, an alcoholic beverage within the meaning of this Act was defined as a product containing ethyl alcohol in a concentration exceeding 1.5%.³⁹ In statutes passed in Poland during the interwar period, some restrictions explicitly stated that they applied to beverages “containing any amount of alcohol”⁴⁰ and other

³⁶ Act of 26 October 1992 on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism (consolid. text: Journal of Laws of 2023, item 215).

³⁷ Originally, prior to the amendment introduced on 14 June 2002, an alcoholic beverage within the meaning of this Act was defined as a product containing ethyl alcohol in a concentration exceeding 1.5%.

³⁸ Act of 6 December 2008 on Excise Duty (consolid. text: Journal of Laws of 2022, item 143).

³⁹ The Acts of 10 December 1959 and 27 April 1956 on combating alcoholism prohibited the sale of alcoholic beverages, e.g. in educational and childcare facilities, as well as in hospitals and sanatoriums. However, most of the restrictions provided for in these acts concerned beverages containing more than 4.5% alcohol (e.g. there was a ban on selling such beverages to minors under the age of 18).

⁴⁰ In the Act of 21 March 1931 on Restrictions on the Sale, Serving and Consumption of Alcoholic Beverages (an anti-alcohol act), most of the restrictions applied to beverages containing more than 4.5% alcohol, and in the Act of 23 April 1920 on Restrictions on the Sale and Consumption of Alcoholic Beverages -beverages containing more than 2.5% alcohol,

concerned beverages containing a specific percentage of alcohol (e.g. above 2.5% or 4.5%), which allowed for the assumption that an alcoholic beverage is a beverage containing any amount of alcohol, while various restrictions depended on the alcohol content in such beverages.

The current solutions adopted in both EU and Polish law lead to the conclusion that contrary to what would follow from the linguistic meaning of the term ‘alcoholic beverage’ based solely on colloquial language, in legal terms an alcoholic beverage does not mean any beverage containing alcohol, but only a beverage with an actual alcohol content exceeding 0.5% by volume. In the context of the labelling of alcoholic beverages, this means that beverages with a lower alcohol concentration should remain outside the scope of the discussion.

However, bearing in mind the harmful effects of alcohol, the adopted solution may raise doubts, particularly with regard to beverages consumed by children, young people and pregnant women. Numerous scientific studies confirm that alcohol adversely affects the developing brain, causes irreversible changes in the brain structure itself, and disrupts cellular, neurochemical and molecular processes, which is particularly important during adolescence.⁴¹ Research also shows that there is no safe limit for alcohol consumption by pregnant women (even small amounts of alcohol contained in alcoholic beverages consumed by pregnant women damage and kill developing foetal cells).⁴² Excluding beverages containing less than 0.5% alcohol from the scope of alcoholic beverages means that children, young people and pregnant women in particular, but also consumers who, for health or other reasons (e.g. related to a profession requiring extreme concentration) do not want to consume alcohol, are exposed to the risk of consuming beverages that contain small amounts of alcohol, without knowledge or ability to find out about it. Furthermore, the exclusion of beverages containing alcohol but with a concentration of less than 0.5% from the definition of “alcoholic beverage” leads to the conclusion that such beverages may be labelled as “non-alco-

with both Acts imposing an absolute ban on the sale and serving of “beverages containing any amount of alcohol” to persons “under the age of 21 or students of all types of lower and secondary schools, regardless of their age.”

⁴¹ J. Sadowska-Mazuryk, A. Tomczuk-Ismer, A.J. Jakubczyk, M. Wojnar, *Picie alkoholu przez młodzież w kontekście okresu dojrzewania*, “Alkoholizm i Narkomania” 2013, vol. 26, no. 2, p. 177.

⁴² M. Dulęba, M. Chądryńska, B. Kozakiewicz, *Wpływ picia alkoholu na zdrowie kobiet w ciąży i ich dzieci – przegląd badań*, “Pediatria i Medycyna Rodzinna” 2021, vol. 17, no. 3, pp. 205 and 207.

holic” or “alcohol-free” (since they are not alcoholic beverages), which, particularly in the case of beverages that are usually alcoholic (e.g. beer or wine), may make it difficult for consumers to make a fully informed choice, especially in the absence of warnings indicating the possible low alcohol content of these beverages.

2. Labelling requirements for alcoholic beverages

Moving on to the fundamental issue addressed in this article, i.e. the labelling of alcoholic beverages, it should first be noted that, as alcoholic beverages are foodstuffs, they are subject to the food labelling requirements set out in Regulation 1169/2011, with the exception that several specific solutions have been introduced for this category of food. It should be emphasised that Regulation 1169/2011 recognises ensuring a “high level of health protection” as one of the fundamental objectives of labelling. As indicated in this Regulation, the provision of food information shall pursue a high level of protection of consumers’ health by providing a basis for final consumers to make informed choices and to make safe use of food, with particular regard to health conditions.⁴³ It should be underlined that ensuring a high level of protection for human health and life is the most important objective of current food law.⁴⁴ This special position of protecting human life and health stems primarily from the nature of the goods protected by this objective – life and health are values of the utmost importance – and is confirmed both in the provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union (mainly Article 9 and Article 168 of the TFEU, but also Article 169(1) and Article 191(1), second indent of the TFEU) and directly in the content of legislative acts in the field of food law.⁴⁵ Taking into account the harmful effects of alcohol on consumers’ health, the rules on the labelling of alcoholic beverages should therefore primarily serve to protect the health

⁴³ Article 3 of Regulation 1169/2011.

⁴⁴ K. Leśkiewicz, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, p. 38; P. Wojciechowski, *Unijne prawo żywnościowe*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, p. 125; B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook*, Wageningen 2008 p. 266; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, p. 94; and also the judgment of the CJEU of 5 May 1998 in Case C-180/96 *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Commission of the European Communities*, [1998] ECR, p. 2265.

⁴⁵ P. Wojciechowski, *Znakowanie żywności jako instrument realizacji celów prawa żywnościowego wybrane problemy*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2021, no. 2, s. 512.

and life of consumers. This is all the more important given that Article 14(1) of Regulation 178/2002 prohibits the placing on the market of unsafe food, i.e. food that is injurious to health or unfit for human consumption, and undoubtedly, in the light of Article 14(4) 4 of Regulation 178/2002, alcohol should be considered harmful to health.⁴⁶ At the same time, Article 14(3) of Regulation 178/2002 specifies that when deciding whether a foodstuff is unsafe, consideration should be given, *inter alia*, to the information provided to consumers, including the information on the label. Therefore, it is the information provided to the consumer, and above all the content of the label, which, despite the harmful effects of alcohol on health, may determine that food containing alcohol is not considered unsafe.

It should also be noted that, pursuant to Article 14(7) and (9) of Regulation 178/2002, food is considered safe if it complies with the specific provisions of EU and national food law. Therefore, given the existence of a number of legislative acts at both EU and national level laying down requirements for the production and marketing of alcoholic beverages and for the provision of information about them, including their labelling, it is reasonable to assume that alcoholic beverages may be placed on the market, due to the existence of specific provisions on alcoholic beverages, despite the fact that alcohol is harmful to health, which, taking into account only Article 14(1) and (4) of Regulation 178/2002, could lead to the conclusion that alcoholic beverages cannot be marketed. The way they are labelled should, however, be designed to enable consumers to make fully informed choices and, above all, should not mislead consumers as to the presence of alcohol in the product or the properties of alcohol, in particular its effects on health. It should be remembered that the general principle of food law in the field of labelling is to provide consumers with a basis for making informed choices about the food they consume and to prevent any practices that could mislead consumers.⁴⁷ From the consumers' point of view, it can be said that consumers have the right to information about the food they consume.⁴⁸

⁴⁶ Pursuant to this provision, when deciding that a foodstuff is harmful to health, the following factors, *inter alia*, should be taken into account: the probable immediate and/or short-term and/or long-term effects of that food on the health of the person consuming it and on future generations; the possible effects of cumulative toxicity. Alcohol consumption has immediate effects (disruption of bodily functions), long-term effects (leading to addiction), and affects the foetus when consumed by pregnant women.

⁴⁷ Article 8(1) of Regulation 178/2002 and also recital 4 and Article 3(1) of Regulation 1169/2011.

⁴⁸ Recital 3 and Article 1(2) of Regulation 1169/2011.

In order to implement the above principle, EU law specifies and regulates in detail the list of mandatory information that must be included on labels, and also allows for the inclusion of additional information, referred to as voluntary information.⁴⁹

3. Information on the percentage of alcohol content

In the case of alcoholic beverages, from the point of view of consumer health protection, it is of key importance to introduce the obligation to include information on the actual alcohol content by volume on the label for beverages with an alcohol content of more than 1.2% by volume.⁵⁰ Information about the alcohol content of a given product provided on the label allows consumers to make an informed choice about consuming alcoholic beverages.

However, there are serious concerns about the fact that there is no obligation to provide information on the alcohol content of alcoholic beverages with an alcohol content of less than 1.2% by volume (or at least a warning about the possible alcohol content). The lack of such information deprives consumers of the opportunity to make an informed choice, or indeed any choice at all, about beverages that do not contain alcohol, which is particularly important for people for whom alcohol consumption has far-reaching health or other consequences (this includes children, young people, pregnant women, people taking medication, ill people, addicts, or those in certain professions).

4. Warnings about the harmful effects of alcohol (warning labels)

In addition to the obligation to include information on the alcohol content, it might be worth considering an obligation to include warnings on alcoholic beverage labels regarding alcohol consumption and its health risks to the consumer (indicating alcoholism and diseases whose risk increases in connection with the consumption of alcoholic beverages) and to the health of others (with particular emphasis on the consequences of alcohol consumption by pregnant women or alcohol as a cause of traffic accidents and victims of those accidents), as well as the social consequences (e.g. domestic violence) arising from alcohol consumption or excessive alcohol consumption.

⁴⁹ P. Wojciechowski, *Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2018, no. 1, p. 104.

⁵⁰ Article 9(k) of Regulation 1169/2011.

The introduction of such warnings could have a positive impact on raising consumer awareness of the health and social consequences of alcohol consumption. There is a WHO report on alcohol-related problems that indicates that the introduction of warning labels on alcoholic beverages is one of the instruments which could be implemented by countries to reduce alcohol consumption (alongside instruments used to increase the price of alcohol in the form of excise duty, restrictions on the availability of alcohol, or bans on advertising and promoting alcoholic beverages).⁵¹ The development and implementation of requirements for the labelling of alcoholic beverages by individual countries, with information provided in a manner that is understandable to consumers and containing health warnings, is also listed as one of the measures in the WHO global alcohol action plan 2022–2030.⁵²

As has been pointed out, these warnings may concern various issues, primarily alcohol consumption by pregnant women and minors, or drink-driving. Increasingly, attention is also being drawn to the need to warn about the link between alcohol consumption and cancer incidence.⁵³ It was in the context of the fight against cancer in 2021 that the European Commission announced that it would present proposals for mandatory health warnings on alcoholic beverage labels by the end of 2023.⁵⁴ Referring to this announcement in a working document published in February 2025,⁵⁵ the Commission pointed to the EVID-ACTION project,⁵⁶ implemented in cooperation with the WHO, which is also intended to support countries to provide health warnings. The European Committee of the Regions also drew attention to the need to include additional mandatory warnings on alcoholic beverage labels to inform about the risks associated with alcohol consumption, includ-

⁵¹ *Global status report on alcohol...*, pp. 64 and 11.

⁵² *Global alcohol action plan...* This plan was approved at the 75th World Health Assembly in May 2022. It aims to strengthen the implementation of the global strategy by accelerating action at all levels, including at the national level, to reduce public health problems caused by harmful alcohol consumption.

⁵³ *Global status report on alcohol...*, p. 71.

⁵⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Europe's Cancer Beating Plan, COM(2021) 44 final, p. 11.

⁵⁵ Commission Staff Working Document, Review of Europe's Beating Cancer Plan, SWD(2025) 39 final, https://commission.europa.eu/document/download/d3f309c6-bf9e-47a6-b63c-14e4e22b3ebc_en?filename=SWD_2025_39_1_EN_document_travail_service_part1_v3.pdf [accessed on 2.09.2025].

⁵⁶ More informations: [https://www.who.int/europe/news-room/events/item/2023/11/22/default-calendar/youth-voices-in-alcohol-policy--launch-of-the-who-eu-evidence-into-action-alcohol-project-\(evid-action\)-youth-alcohol-network](https://www.who.int/europe/news-room/events/item/2023/11/22/default-calendar/youth-voices-in-alcohol-policy--launch-of-the-who-eu-evidence-into-action-alcohol-project-(evid-action)-youth-alcohol-network) [accessed on 2.09.2025].

ing those for pregnant women, young people and drivers.⁵⁷ Both WHO and EU documents suggest that Member States should take measures to reduce alcohol consumption, and one such measure could be the introduction of mandatory warnings on alcoholic beverages. The possibility of Member States to introduce national regulations is expressly provided for in Regulation 1169/2011, but is limited to matters that have not been specifically harmonised by Regulation 1169/2011.⁵⁸ Placing warnings on alcoholic beverages is not regulated in any way in Regulation 1169/2011, and therefore, as a non-harmonised matter, may be subject to national regulation (unlike the issue of introducing the obligation to include nutritional information or a list of ingredients on alcoholic beverages, which is explicitly regulated in Article 16(4) of Regulation 1169/2011).⁵⁹

However, the introduction by Member States of national provisions imposing an obligation to provide additional mandatory particulars for specific types or categories of foodstuffs is only permissible if it is justified, *inter alia*, by the protection of public health or consumer protection and requires notification to the European Commission.⁶⁰ With regard to warnings on alcoholic beverages, the basis for their introduction would primarily be the protection of public health, although, given the functioning of the single market and the principle of mutual recognition, the introduction of national regulations citing the protection of public health (as any other reason) would require an assessment of that regulation in the light of the principle of proportionality, and it would therefore be necessary to demonstrate that the introduction of mandatory warnings is actually necessary to ensure the protection of public health and is proportionate to the objective pursued, which could not be achieved by means less restrictive of intra-Community trade.⁶¹ Although public health protection through reduced alcohol consumption can be achieved using a number of instruments (including excise duty, sales restrictions, information campaigns), warnings on alcoholic beverages serve a specific

⁵⁷ Opinion of the European Committee of the Regions – The need for and way towards an EU strategy on alcohol-related issues. (2017/C 207/12) (OJ EU C 207 of 30.06.2017, para. 44–47).

⁵⁸ Article 38 of Regulation 1169/2011.

⁵⁹ A. Szymecka-Wesołowska, *Objaśnienia do art. 39*, in: K. Jędrych, P. Szczypkowska, A. Szymecka-Wesołowska, *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa 2018, Lex/el., para. 3.

⁶⁰ Article 39 of Regulation 1169/2011.

⁶¹ The judgment of the CJEU of 15 November 2007, Case C-319/05, *Commission v the Federal Republic of Germany*.

function, as they allow specific information to be conveyed at the moment of purchase or even consumption of an alcoholic beverage, which cannot be achieved by any other means. It therefore seems possible to demonstrate that the introduction of such a regulation at the national level is fully justified. It should therefore be proposed that the EU legislator, in particular, introduce an obligation to place warnings about alcohol consumption on alcoholic beverages, and in the absence of EU regulations, measures should also be taken at the national level to make the use of warnings on alcoholic beverages mandatory.

In Poland, in 2018, the Senate⁶² (as a result of a petition⁶³) began work on introducing mandatory warnings on alcoholic beverages. Consequently, in 2024 the Senate Petitions Committee presented a draft amendment to the Act on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism,⁶⁴ proposing that alcoholic beverages be required to carry information about the harmful effects of alcohol consumption by pregnant or breastfeeding women. The justification to the draft points out that under current legislation there are no provisions introducing an obligation to include such warnings, while a warning message with the text: “I do not drink alcohol during pregnancy” or a cautionary graphic symbol included on the labels of certain alcoholic beverages (mainly beer) is only a voluntary one. According to the draft, the minister responsible for health would determine, by way of a regulation, the size, scope, design and manner of placing information about the harmfulness of alcohol to pregnant and breastfeeding women, which could take the form of either informative text or a pictogram.

However, this draft focuses exclusively on a single warning aimed at pregnant and breastfeeding women. It would be reasonable to consider a much broader spectrum of health warnings. It is not sufficient to refer to the messages that have been voluntarily placed on beer by the brewing industry since 2008 (“I don’t drink alcohol when pregnant,” “Alcohol only for adults” and “I never drink and drive”), which have since 2023 been replaced by pictograms.⁶⁵ In addition to these messages (pictograms), which

⁶² *Senatorowie ws. szkodliwości picia alkoholu przez kobiety w ciąży*, “Gazeta Prawna”, 30.01.2018, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1101131,senatorowie-ws-szkodliwosci-picia-alkoholu-przez-kobiety-w-ciazy.html> [accessed on 2.09.2025].

⁶³ Individual petition P 9-36/17 submitted to the Senate on 20 September 2017.

⁶⁴ Senate of the 11th Term, Document No. 166, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/13344/druk/166.pdf> [accessed on 2.09.2025].

⁶⁵ <https://www.browary-polskie.pl/spoleczna-odpowiedzialnosc/dobrowolne-znaki-odpowiedzialnoscowe/> [accessed on 2.09.2025].

should be displayed on all alcoholic beverages, consideration should also be given to introducing additional warnings (which could be displayed interchangeably on alcoholic beverages) referring to the negative effects of alcohol consumption, i.e. diseases caused by alcohol consumption (including cancer) and other health effects of alcohol consumption (e.g. causing irreversible changes in the structure of the brain) or social effects (e.g. domestic violence). Such messages, pointing to the effects of alcohol consumption, can be an important factor in increasing consumer awareness regarding the choice of beverages consumed (they may influence the choice of non-alcoholic beverages). Furthermore, the introduction of such warnings may negatively affect the aesthetics of the label, which in itself may contribute to reducing the attractiveness of alcoholic beverages when compared with non-alcoholic beverages and, consequently, to reducing the consumption of the former.

As an aside, it should be noted that in the case of young people, the message “alcohol only for adults” or a corresponding pictogram may, upon reaching the age of majority, actually serve as a “justification” rather than a deterrent to alcohol consumption. Therefore, only by reinforcing the negative message about the consequences of alcohol consumption, and even more so alcohol abuse, can the desired effect be achieved in the form of consumers making informed choices about beverages and reducing alcohol consumption.

5. Exemption from the obligation to provide nutritional information

Another specific solution in the area of mandatory labelling of alcoholic beverages, which is important from the point of view of consumer health protection, is the exemption from the obligation to provide a list of ingredients (with the exception of ingredients that may cause allergies, which must be provided) and nutrition declaration⁶⁶ that applies to beverages containing more than 1.2% alcohol. Taking into account the fact that the indication of nutritional value on the label (including information on energy value and the amount of fat, saturated fatty acids, carbohydrates, sugars, protein and salt) is considered one of the ways of providing information to consumers to support health-promoting decisions when purchasing food and beverages,⁶⁷ and that knowledge of basic nutrition principles and adequate nutrition information on

⁶⁶ Article 16(4) of Regulation 1169/2011.

⁶⁷ White Paper on a Strategy for Europe on nutrition, overweight and obesity related health issues, Brussels, 30 May 2007 COM(2007) 279 final, p. 6.

food products contributes to enabling consumers to make informed choices,⁶⁸ the exemption from the obligation to provide nutritional information must be viewed critically. It should be noted that the EU legislature recognised this problem when adopting Regulation 1169/2011, and therefore in recital 42 of the preamble to Regulation 1169/2011 it is explicitly stated that in order to encourage food business operators to voluntarily provide nutrition information on foodstuffs such as alcoholic beverages, it should be possible to provide only certain elements of nutrition information.

Furthermore, Article 16(4) of Regulation 1169/2011 requires the Commission to submit a report on the application of the requirements for the labelling of alcoholic beverages and nutrition declaration, in order to answer the question of whether alcoholic beverages should in future be subject to specific labelling requirements, in particular with regard to energy value, and the reasons justifying any exemptions. In its 2017 report on the mandatory provision of ingredient lists and nutritional information on the labels of alcoholic beverages, the Commission indicated that it had not identified any objective grounds that would justify the lack of information on the ingredients and nutritional value of alcoholic beverages, whilst recognising that, given that the alcoholic beverage industry is increasingly prepared to respond to consumer expectations to know what they are drinking, it is appropriate to allow the further development of existing voluntary initiatives to ensure the provision of ingredient and nutrition information on a self-regulatory basis.⁶⁹

In 2021, the Commission announced that it would present a proposal for mandatory labelling of ingredients and nutritional information on alcoholic beverage labels by the end of 2023.⁷⁰ Addressing this announcement in the 2025 working document⁷¹ the Commission pointed out that Regulation 2021/2117 had been issued with regard to the requirement to include a list of ingredients and nutritional information on wine products and aromatised wine products, while the beer and spirits sectors had signed two memoranda of understanding on ingredient lists and nutrition information,⁷² which are

⁶⁸ Recital 10 of Regulation 1169/2011.

⁶⁹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council regarding the mandatory labelling of the list of ingredients and the nutrition declaration of alcoholic beverages COM/2017/058 final.

⁷⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Europe's Beating Cancer Plan, COM(2021) 44 final, p. 11..

⁷¹ Commission Staff Working Document, Review of Europe's Beating Cancer Plan, SWD(2025) 39 final.

⁷² Memorandum of Understanding on the Provision of Nutrition Information and Ingredients Listing of Spirit Drinks Sold in the EU, <https://spirits.eu/upload/files/publications/>

currently being implemented. As explained by the Commission, the spirits sector provides energy values on labels and ingredient lists via digital labels, while the beer sector voluntarily provides both types of information on labels.

Pursuant to the aforementioned Regulation 2021/2117, as of 8 December 2023,⁷³ Regulation 1308/2013 and Regulation 251/2014 were amended and the obligation to include nutritional information and a list of ingredients on the labels of wine sector products and aromatised wine sector products were introduced. This obligation was, however, alleviated at the same time because as it happens the nutritional information on the packaging or on the label attached to it may be limited to the energy value which can be expressed by the symbol 'E' for energy. In such cases, the full nutritional information shall be provided by electronic means indicated on the packaging or on a label attached to it.⁷⁴ The list of ingredients may also be provided by electronic means indicated on the packaging or on the label attached to it.⁷⁵ To sum up, under current legislation, the obligation to provide nutritional information, and even then only to a limited extent (i.e. only the energy value must be stated directly on the label), applies only to products in the wine sector and aromatised wine products. There is no such obligation for other types of alcoholic beverages. However, producers of these alcoholic beverages may voluntarily include nutritional information. There are no rational reasons why only some alcoholic beverages are covered by the Regulation. It would be reasonable to apply the same regulation on the obligation to provide nutritional information to all alcoholic beverages, as this would make it easier for consumers to make more informed choices between different types of alcoholic beverages.

Above all, however, the inclusion of nutritional information on alcoholic beverages may provide a significant incentive for more informed choices between alcoholic and non-alcoholic beverages and, as a result, may contribute to reducing alcohol consumption, which would be beneficial both from a public health perspective and in terms of social consequences. In

CP.MI-098-2019-MoU-Final%20Version%20on%20website%20without%20signature-%204%20June%202019.pdf [accessed on 2.09.2025]

⁷³ Under the transitional provision, wine that complies with the labelling requirements applicable before 8 December 2023, set out in Article 119 of Regulation 1308/2013, and aromatised wine products that comply with the labelling requirements set out in Regulation 251/2014 applicable before 8 December 2023 may continue to be placed on the market until stocks are exhausted, provided that they were produced before that date.

⁷⁴ Article 119(4) of Regulation 1308/2013 and Article 6a(2) of Regulation 251/2014.

⁷⁵ Article 119(5) of Regulation 1308/2013 and Article 6a(3) of Regulation 251/2014.

this context, it is unclear why, in the case of alcoholic beverages for which nutritional information must be included on the label, only “indirect” inclusion of full nutritional information is permitted, i.e. only the energy value is indicated on the label (and there is no obligation to use the term “energy value”; the letter E is sufficient). The same arguments which support the use of such a solution for alcoholic beverages also support its introduction for other beverages. The use of different solutions for different beverages, depending on whether they are alcoholic or not, makes it difficult for consumers to make a fully informed choice, especially as there is an increasing number of non-alcoholic beverages intended to fulfil the cultural functions attributed to alcoholic beverages (examples include de-alcoholised wine, but also other beverages labelled as non-alcoholic, which are mainly alternatives to beer and which, unlike alcoholic beverages, must include a list of ingredients and nutrition declaration on their labels). From the point of view of consumer health protection, the provision of full information, including ingredients and nutritional value, on beverages containing more than 1.2% alcohol is fully justified.

6. Prohibition on making health claims

With regard to alcoholic beverages, EU law also introduces a special solution concerning certain types of voluntary information. Namely, there is a strict ban on placing health claims on beverages with an alcohol content of more than 1.2% by volume.⁷⁶ This means that labels for such beverages may not include any statement that asserts, suggests or implies that such beverages have specific properties due to the relationship between these beverages or their ingredients and health.

It should be emphasised that this prohibition also applies when there are studies confirming the truth of a particular claim, because even if there are indications that a single property of a particular alcoholic beverage may show a positive link between its consumption and health, there are still risks associated with the consumption of alcoholic beverages. Drawing attention to such a positive aspect of a particular alcoholic beverage may encourage the consumption of that alcoholic beverage and ultimately lead to an increase in the health risks to consumers associated with the immoderate consumption of any alcoholic beverage.⁷⁷ The Court of Justice of the European Union,

⁷⁶ Article 4(3) of Regulation 1924/2006.

⁷⁷ The judgment of the CJEU of 6 September 2012, C-544/10, *Deutsches Weintor Eg v Land Rheinland-Pfalz*, para. 52.

assessing the admissibility of such an absolute ban in the light of Article 15(1) of the Charter of Fundamental Rights, according to which everyone has the right to engage in work and to pursue a freely chosen or accepted occupation, and in the light of Article 16 of the Charter of Fundamental Rights, which guarantees the freedom to conduct a business, drew attention to the second sentence of Article 35 of the Charter of Fundamental Rights, according to which a high level of human health protection is ensured in the definition and implementation of all Union policies and activities. It pointed out that the compatibility of an absolute ban on the use of health claims on alcoholic beverages must be assessed not only from the point of view of the principles of freedom to choose an occupation and to conduct economic activity, but also with regard to health protection. The CJEU emphasised that, due to the risk of addiction and abuse and the complex harmful effects associated with alcohol consumption, in particular the serious diseases associated with it, alcoholic beverages constitute a special category of foodstuffs subject to particularly restrictive requirements (point 48) and consequently concluded that a total ban on health claims on alcoholic beverages may be considered necessary to ensure compliance with the requirements of Article 35 of the Charter of Fundamental Rights and that such a ban must be considered compatible with the requirement to reconcile individual fundamental rights and to ensure an appropriate balance between them.⁷⁸ It should be emphasised that this prohibition does not apply to health claims which support information from national or European Union authorities on the harmful effects of alcohol abuse.⁷⁹

As regards nutrition claims, only claims referring to low alcohol content, reduced alcohol content or reduced energy content of beverages containing more than 1.2% by volume of alcohol are permitted.⁸⁰

The scope of restrictions on the use of nutrition and health claims on beverages containing more than 1.2% alcohol by volume deserves full approval.

⁷⁸ Ibidem, para. 53 and 59. The case before the CJEU concerned the description of wine as 'easily digestible' (*bekömmlich*) in connection with information about its low acidity. The CJEU pointed out, inter alia, that such a statement – assuming that it can be considered true in terms of the reduced acidity indicated therein – is nevertheless incomplete. This statement emphasises a certain characteristic that may facilitate digestion, but the risks associated with the consumption of alcoholic beverages have not been excluded or even reduced in any way. In addition, by emphasising only the ease of digestion, the disputed statement may encourage the consumption of the wine in question and ultimately lead to an increase in the health risks to consumers associated with the immoderate consumption of any alcoholic beverages.

⁷⁹ Recital 4 to Regulation 1924/2006.

⁸⁰ Article 4(3) of Regulation 1924/2006.

Weighing up the individual benefits that may be associated with the consumption of certain types of alcoholic beverages against the risks associated with alcohol consumption shows that if alcoholic beverages are promoted with information suggesting a positive link between alcohol consumption and health, such information might mislead consumers, particularly when it is not accompanied with mandatory warnings on the effect of alcoholic beverages on human health.

Conclusions

The analysis conducted in the article leads to several conclusions. First, the very concept of an alcoholic beverage within the meaning of EU and national regulations, where an alcoholic beverage is defined as a beverage containing more than 0.5% alcohol, differs from the meaning that this term has in everyday language, where an alcoholic beverage simply means a beverage containing alcohol (any amount of alcohol, as reflected in the regulations adopted in Poland in the interwar period). Restricting the concept of an alcoholic beverage to beverages with an alcohol content of more than 0.5% vol. means that, *a contrario*, beverages with a lower alcohol content should be considered non-alcoholic, and as a result, consumers may unknowingly consume small amounts of alcohol by consuming beverages labelled as non-alcoholic (e.g. non-alcoholic beer and de-alcoholised wine).

Second, in the case of beverages with an alcohol content of between 0.5% and 1.2%, although they are alcoholic beverages, there is no obligation to include information about the alcohol content on the label. Therefore, also in the case of these types of beverages, consumers may be exposed to the risk of alcohol consumption without knowing or being aware that alcohol is present in the beverage they are consuming. In the case of these types of beverages (which are nevertheless classified as alcoholic beverages), the use of the term “non-alcoholic” should be considered unacceptable. The very absence of the obligation to include information about their alcohol content does not mean that they may be labelled as non-alcoholic.

The adoption of a legal regulation according to which an alcoholic beverage is a beverage with an alcohol content of more than 0.5% by volume and according to which the obligation to provide information on alcohol content applies to products containing more than 1.2% is contrary to the fundamental objective of food law, i.e. to ensure a high level of protection of the health and life of consumers. Children and young people (alcohol has a negative effect on brain development) and those undergoing medical treatment as

well as pregnant and breastfeeding women are particularly at risk, as they may unknowingly consume alcohol which, even in small quantities, may pose a health threat. Given the harmful effects of alcohol, the rules on the labelling of alcoholic beverages should therefore primarily serve to protect the health and life of consumers, and the basic factor enabling consumers to make an informed choice about the food they consume is the inclusion of information on the alcohol content, even if that content is low.

Third, under current legislation, there is no obligation to place any warning labels on alcoholic beverages. *De lege ferenda*, it would be most advantageous to introduce appropriate regulations at the EU level. In the absence of EU regulations (neither Regulation 1169/2011 nor any other EU legislative act regulate the placing of warning labels) and therefore, as not being harmonised, this may be subject to national regulation, provided that the introduction of national solutions is justified, among other things, by the protection of public health or consumer protection (which seems justified in the case of alcoholic beverages) and requires notification to the European Commission.

It is therefore necessary to propose legislative work at the national level. Introducing the obligation to include such warnings could have a positive impact on raising consumer awareness of the health and social consequences of alcohol consumption and, consequently, lead to a reduction in alcohol consumption. The messages that have been voluntarily displayed on beer by the brewing industry since 2008 (“I don’t drink alcohol when pregnant,” “Alcohol only for adults” and “I never drink and drive”) and since 2023 replaced by pictograms are not enough. Apart from those, displayed on all alcoholic beverages (and not just beer), additional warnings (alternatively displayed on alcoholic beverages) might be considered. Those warnings could indicate the negative effects of alcohol consumption, such as diseases (including cancer) and other adverse health effects (e.g. irreversible changes in the structure of the brain) or social effects (e.g. domestic violence). Only by reinforcing the negative message about the consequences of alcohol consumption, and even more so alcohol abuse (to the detriment of the aesthetics of the label itself), can the desired effect be achieved, the effect being consumers making informed choices and a reduced consumption of alcohol.

Fourth, the obligation to include a list of ingredients and nutritional declaration on labels of alcoholic beverages has in principle been excluded, which should be viewed critically, particularly given that nutritional information on labels serves to increase consumer awareness and protect consumer health. The EU legislature already recognised this problem when adopting Regula-

tion 1169/2011, as a result of which the Commission was required to submit a report on the application of the requirements for providing information on the ingredients of alcoholic beverages and nutrition information. In its report presented in 2017, the Commission indicated that it had not identified any objective grounds that would justify the lack of information on the ingredients and nutritional value of alcoholic beverages. Despite this, in 2023, the obligation to include nutrition declaration and a list of ingredients on labels was introduced only for products in the sector of wine and aromatised wine products, and even then only to a limited extent, as the nutrition declaration on the packaging or on the label attached to it may be limited to the energy value, which can be expressed by the symbol 'E' for energy. *De lege ferenda*, the obligation to provide full nutritional information should apply to all alcoholic beverages as there are no rational arguments for omitting this information with regard to alcoholic beverages. Furthermore, the lack of an obligation to include such information on alcoholic beverages makes it difficult, and in fact impossible, to make an informed choice between an alcoholic and a non-alcoholic beverage (e.g. between beer and non-alcoholic beer, or wine and de-alcoholised wine).

Fifth, EU law now includes an absolute ban on health claims for beverages containing more than 1.2% alcohol by volume, even if there are studies confirming the truth of a particular claim. This solution deserves full acceptance, because even if a single property of a specific alcoholic beverage demonstrating a positive link between the consumption of such a beverage and health can be identified, there are still risks associated with the consumption of alcoholic beverages. Information indicating a positive link between the consumption of alcoholic beverages and health may mislead consumers, particularly in the absence of mandatory warnings on alcoholic beverages.

In summary, an analysis of the regulations concerning the labelling of alcoholic beverages leads to the conclusion that the current provisions on the labelling of alcoholic beverages are insufficient to ensure that consumers can make informed choices about alcoholic beverages. Above all, this analysis allows to conclude that the regulations on the labelling of alcoholic beverages are not sufficient to achieve the key objective of food law, i.e. the protection of consumer health.

De lege ferenda, changes to regulations should be proposed, both at the EU and national level, so that the labelling of alcoholic beverages will contribute to raising public awareness of the negative health and social effects of alcohol consumption and will enable informed choices to be made, distinguishing between alcoholic and non-alcoholic beverages. The content and

aesthetics of alcoholic beverage labels should serve as a deterrent to alcohol consumption, rather than as a means of promoting alcoholic beverages to increase alcohol sales which in consequence leads to increased consumption, as is the case under the current legal framework.

BIBLIOGRAPHY

- Berlińska J. (2017), *Rodzina alkoholowa jako przykład rodziny dysfunkcyjnej*, in: J. Dziedzic, J. Klimek (eds.), *Wspomóc uzależnionych od alkoholu. Refleksja psychologiczno-teologiczna*, Kraków.
- Dulęba M., Chądzyńska M., Kozakiewicz B. (2021), *Wpływ picia alkoholu na zdrowie kobiet w ciąży i ich dzieci – przegląd badań*, "Pediatria i Medycyna Rodzinna" vol. 17, no. 3.
- Kopera M., Wojnar M. (2017), *Epidemiologia problemów i zaburzeń związanych z używaniem alkoholu*, in: M. Wojnar (ed.), *Medyczne aspekty uzależnienia od alkoholu*, Warszawa.
- Korzycka-Iwanow M. (2007), *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa.
- Leśkiewicz K. (2020), *Prawo żywnościowe*, Warszawa.
- Meulen B. van der, Velde M. van der (2008), *European Food Law Handbook*, Wageningen.
- Sadowska-Mazuryk J., Tomczuk-Ismer A., Jakubczyk A.J., Wojnar M., *Picie alkoholu przez młodzież w kontekście okresu dojrzewania*, "Alkoholizm i Narkomania" 2013, vol. 26, no. 2.
- Skoczek M., Grzyb K., Wanot B. (2020), *Alkoholizm. Leczenie i skutki*, in: B. Wanot, A. Biskupek-Wanot, A. Deryng-Dziuk (eds.), *Problemy zdrowia publicznego*, vol. 1, Częstochowa.
- Szymecka-Wesołowska A. (2018), *Objaśnienia do art. 39*, in: K. Jędrych, P. Szczypkowska, A. Szymecka-Wesołowska, *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2017), *Unijne prawo żywnościowe*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2018), *Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego*, „Przegląd Prawa Rolnego” no. 1.
- Wojciechowski P. (2021), *Znakowanie żywności jako instrument realizacji celów prawa żywnościowego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Rolnego” no. 2.

AGATA NIEWIADOMSKA

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

Agriculture in 2040 according to the European Commission Communication “A Vision for Agriculture and Food”

**L'agricoltura nel 2040
secondo la comunicazione della Commissione Europea
“Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione”**

This article aims to evaluate the legal solutions proposed in the European Commission's Communication “A Vision for Agriculture and Food.” This Communication marks the beginning of the discussion on the new Common Agricultural Policy after 2027, setting out a vision of its development until 2040. It sets out plans for an agricultural system that will be attractive, competitive, sustainable and fair for current and future generations. The Communication contains several proposals that focus in particular on placing research, innovation, knowledge and skills at the heart of the European agri-food economy. It also identifies the challenges that Polish agriculture and agricultural law will have to face. The article assesses potential legal changes relating to the shaping the European Commission's vision for agriculture and food.

Keywords: agriculture, Common Agricultural Policy, Common Agricultural Policy after 2027, agricultural law, European agricultural law, Agriculture 2040

L'obiettivo del presente articolo è valutare le soluzioni giuridiche proposte nella Comunicazione della Commissione Europea intitolata “Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione”. La comunicazione avvia la discussione sulla nuova Politica Agricola Comune dopo il 2027, con una prospettiva di sviluppo fino al 2040, puntando a creare un sistema agricolo attrattivo, competitivo, sostenibile ed equo per le generazioni attuali e future. Il documento comprende diverse proposte, ponendo al centro dell'economia agroalimentare europea soprattutto la ricerca, l'innovazione, le conoscenze e le competenze, e delineando al contempo le sfide per l'agricoltura polacca e il diritto agrario. L'articolo valuta i possibili cambiamenti giuridici in linea con la visione della Commissione Europea per l'agricoltura e l'alimentazione.

Parole chiave: agricoltura, Politica Agricola Comune, Politica Agricola Comune dopo il 2027, diritto agrario, diritto agrario europeo, Agricoltura 2040

Introduction

The current financing period for the Common Agricultural Policy will come to end in less than two years, in 2027. Consequently, alongside the assessment of the legal mechanisms that have been governing the use of the funds allocated to agriculture and their effective use so far, a new European agricultural policy is currently being discussed. Many issues need to be addressed, and they range from the fundamental question of the need to co-finance agriculture to the selection of specific objectives to be achieved in the future financial perspective. Legal mechanisms that would serve the development of agriculture are also being sought. Such a debate is nothing new; it always takes place before the start of a new budgetary period. However, the current debate should resolve many issues that are not only related to agriculture, but also to innovation and climate protection.

One of the voices in the discussion is the Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 19 February 2025 termed “A vision for agriculture and food. Shaping the EU’s agricultural and food sector together, attractive for future generations.”¹ It presents the challenges that will face agriculture in the near future, not only in terms of financing, but also outlining the prospects for 2040. Certain legislative proposals have also been already submitted in the form of a draft regulation of the European Parliament and of the Council, and they lay down the conditions for the implementation of EU support under the common agricultural policy for the period 2028–2034.² However, the vision goes much further in terms of time horizon and includes a projection to 2040.

¹ Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 19 February 2025, “A vision for agriculture and food. Shaping the EU’s agricultural and food sector together, attractive for future generations,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0075>.

² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agriculture Policy for the period from 2028 to 2034, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0560>

The aim of the considerations presented in this article is to identify the potential legal mechanisms resulting from the Communication and their impact on national regulations. The challenges facing Polish agriculture as well as the threats associated with new solutions, not only legal ones, but also financial and social, including international consequences will be identified. The analyses will be carried out by comparing the existing legal solutions with the preliminary proposals of new ones. In this respect both, Polish as well as European law, face the challenge of introducing the new rules for agricultural aid while seeking to maintain the principles of a liberal market. The vision for the development of agriculture by 2040 set out in the Communication seems to be only the beginning of the discussion on the future of European agriculture in terms of its place in the global economy, and the legislative proposals made so far do not resolve the doubts associated with the functioning of agriculture in a global environment.

There will be some research hypotheses emphasised in the paper. The first concerns the assessment of the state of Polish agricultural legislation. This legislation requires the changes and adjustments if the solutions set out in the European Commission's Communication are to be implemented. The time is passing and Polish agricultural law has not kept pace with the changes going on in the rest of EU Member States despite the fact that also in those countries changes are being introduced with a considerable delay. European and Polish regulations focus more on the conditions for granting financial aid than, for example, on the issue of the rights arising from technological solutions and their effective patenting.³ There is no uniform 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 process of using agriculture 4.0, for example regarding GPS systems or drones.⁴ The lack of appropriate regulations in this area may prove costly in the long term, not only due to possible claims,⁵ but also because it may affect other areas of regulation.

³ R. Abbasi, P. Martinez, R. Ahmad, *The digitisation of agricultural industry – a systematic literature review on agriculture 4.0*, "Smart Agricultural Technology" 2022, vol. 2, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.atech.2022.100042>.

⁴ 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.

⁵ T. Pawlowski, *Przepisy i regulacje obowiązujące autonomiczne pojazdy rolnicze poruszające się po polu*, "Technika Rolnicza Ogrodnicza Leśna" 2021, no. 1.

The second hypothesis concerns the assessment of the state of Polish and European agricultural law in the context of climate change and the implementation of innovations⁶ in countries outside the EU. International agreements, including the recent agreement with the MERCOSUR countries and the association agreement with Ukraine, require that in the future vision of agriculture there is also place for the development of mechanisms that will protect the domestic market. What is needed is not only a review of climate regulations, but an introduction of aid measures and legal mechanisms capable of protecting farmers against excessive interference from agricultural products with which, under the existing legal requirements, they will not be able to compete.

Another hypothesis concerns the lack of a uniform approach in the European Union to agricultural issues. Given the diversity of economic and legal models of agriculture in the Member States, the existing mechanism within the strategic plans seems insufficient. The free internal market for EU agricultural products is also experiencing a crisis related to the concentration of production and relatively substantial price changes. The announced Communication does not seem to contain any legal and political solutions within this vision of agricultural development. Therefore, a uniform new approach to the common agricultural market needs to be developed.

1. European regulations – a challenge for the future

The European Commission's Communication "A Vision for Agriculture and Food in 2040" sets out a long-term strategy for the development of agriculture and the food sector in the EU, focusing on sustainability, innovation, digitalisation and climate resilience. The legislative proposal submitted in July 2025 for a draft regulation of the European Parliament and of the Council laying down the conditions for the implementation of Union support under the common agricultural policy for the period 2028–2034 only concerns the immediate financial perspective. The Communication outlines the time frame for the next two perspectives. For this reason, it is much more general and, unfortunately, does not address all important issues.

The main assumptions of the Communication cover five basic issues. The first of these is the green transition. Increasing the use of environmentally friendly practices, reducing greenhouse gas emissions and caring for biodiversity are the main issues identified in the Communication in this context.

⁶ A. Schaffner, *Digitisation: top value for farmers*, "Agrifuture" 2017, vol. 4, pp. 24–25.

According to the Communication, the Commission expects agriculture to reduce emissions in line with the EU's 2030 climate target. "On this basis, the Commission will consider how the agricultural sector can contribute to the EU's 2040 climate target, taking into account the specificities of the sector and focusing on its competitiveness, the need to ensure food security and the development of the bioeconomy, in dialogue with the sector and Member States, of course. This approach will be reflected in the review of the relevant legislation governing greenhouse gas emissions and removals in the agriculture and land use, land use change and forestry sectors."⁷ In this context, the concept of carbon farming and a new approach to the bioeconomy are gaining in importance.⁸

A new feature of the green transition is to be a voluntary benchmarking system for sustainability assessments on farms, thus enabling simplification and comparative analysis. This system will be voluntary for the time being, but it should help to monitor sustainable development and be used to further improve the mechanisms for achieving zero-emission targets.⁹ This idea should be viewed positively as it is voluntary. However, its widespread implementation and use should be viewed with scepticism. Without appropriate incentives, farmers will certainly not be inclined to fill in more reporting documents.

The second important issue is innovation and digitalisation in agriculture. This assumes the widespread use of modern technologies, artificial intelligence and data analytics in agriculture.¹⁰ The Communication points out that "advanced digital technologies, including artificial intelligence, combined with data from the Internet of Things (IoT) and other sources, can significantly improve operations and stimulate innovation, revolutionising the way food is produced and enabling care for the environment, the climate and people. However, the introduction of digital tools in agriculture and other parts of the food system is slow."¹¹ The implementation of artificial intelligence is becoming a challenge not only for agriculture, but for the economy in general. Legal regulations in this area must be prepared for

⁷ Communication, p. 21.

⁸ W. Zięta, Z. Mirkowska, *Zielony Łód – w kierunku rolnictwa ekologicznego czy ekologizacji rolnictwa?*, "Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 2021, vol. 368, no. 3, pp. 29–54.

⁹ L.J. Cole, D. Kleijn, L.V. Dicks, J.C. Stout, S.G. Potts, M. Albrecht, J. Scheper, *A critical analysis of the potential for EU Common Agricultural Policy measures to support wild pollinators on farmland*, "Journal of Applied Ecology" 2020, vol. 57, no. 4, pp. 681–694.

¹⁰ C. Zapala, *Processing of information and personal data in agriculture within the framework of Big Data*, "Studia Iuridica" 2018, vol. 78, pp. 517–533.

¹¹ Communication, p. 29.

the various problems associated with it. The new approach presented in the Communication assumes that “the Commission will apply the ‘collect once, use many times’ principle, reducing the reporting burden on farmers, taking into account existing and already changing initiatives at EU level, such as the common European agricultural data space.”¹² The implementation of the declared principle could significantly reduce the reporting and bureaucratic burden on farmers. The only question is what specific solutions will be behind them.

The third group of issues concerns food security related to ensuring the availability of high-quality, healthy and safe food. At the same time, the communication does not provide any clear details on trade with third countries, including Ukraine, which is associated with the EU. The lack of such a vision in the document outlining the future of agriculture until 2040 raises the question of whether this is a deliberate omission or whether the Commission currently has no idea how to solve the problem of EU enlargement to include new countries. In terms of food security, a “comprehensive approach is planned to encourage investment in competitiveness, innovation, resilience and sustainability in food processing, distribution and sales, thereby addressing current gaps and challenges. The Commission will also continue to actively promote the uptake and implementation of the EU Code of Conduct on Responsible Food Business and Trade Practices.”¹³

The fourth issue is supporting farmers by promoting small and medium-sized farms and facilitating access to technology and financing. Finally, the balance between production and the environment is emphasised through the achievement of climate neutrality by 2050, with an emphasis on reducing resource consumption.

There is nothing particularly new in these general issues, as they will be defined in legislative acts which will be prepared at a later date. However, the Communication itself contains a certain vision of agriculture at least until 2040. Initially, it boils down to a rather slogan-statement: “In 2040, the Union must be a place where agriculture and food production thrive across the continent in all their diversity. A place where agriculture is attractive to future generations and the agri-food sector is competitive, resilient, adapted to future challenges and fair.”¹⁴ It should be clearly pointed out that this sentence alone provides the first answer to the question sometimes asked: should agriculture continue to be subject to common regulations? It seems

¹² Ibidem, p. 29.

¹³ Ibidem, p. 28.

¹⁴ Ibidem, p. 5.

that in a period of uncertainty related to security, including food security, it is necessary to keep agriculture not only within the common regulatory sphere, but above all within the common framework for financing agricultural policy. Even such general statements as the above confirm the need for uniform regulation of the basic problems related to the agricultural market.¹⁵

The shape of the future CAP remains an issue. The communication provides a partial answer here, stating that “the future CAP, as part of the future MFF proposals, will be simpler and more focused, so that it can support an ambitious and forward-looking EU agricultural policy. It will strike a clearer balance between regulatory and incentive-based policies that affect farmers.”¹⁶

The call for simplification of the CAP¹⁷ has already been made in previous funding periods. European law has not changed much in this area and remains quite complex. In addition, the regulation of strategic plans at national level has been left untouched. On the one hand, the choice of specific legal mechanisms by Member States was the right solution because it allowed them to respond to local needs. On the other hand, it complicated matters due to the level of European and national regulations.

An important element of the Communication is the retention of some of the existing solutions. As stated, “participatory local development tools such as LEADER/community-led local development and other forms of cooperation such as smart villages, which have proven to be effective, will continue to be developed. The concept of functional rural areas will be further developed [...]”¹⁸ In particular, the development of smart villages¹⁹ is worth highlighting, as they may in future meet both climate objectives²⁰ and be a place for digitalisation and innovation. Examples from European countries

¹⁵ K. Heyl, B. Garske, J. Stubenrauch, *Turning the EU's agricultural vision into environmental action: A performance-oriented CAP after 2027*, “Ambio” 2025, <https://doi.org/10.1007/s13280-025-02281-y>.

¹⁶ Communication, p. 8.

¹⁷ M. Kałużńska, *Better Regulation*, “Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej” 2003, no. 13; P. Litwiniuk, *Uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej – nośny slogan czy absolutna konieczność?*, “Studia Iuridica Agraria” 2015, vol. 13, pp. 101–116.

¹⁸ Communication, p. 25.

¹⁹ A.L. Rossouw, M. Garbutt, *Six Roles of ICT in Alleviating Depopulation of Rural Villages Through Improved Quality of Life*, “Lecture Notes in Networks and Systems” 2023, vol. 624, pp. 341–351.

²⁰ R.S. Sattar, M.S. Mehmood, M.H. Raza, V.P.I.S. Wijeratne, B. Shahbaz, *Evaluating adoption of climate smart agricultural practices among farmers in the Fujian Province, China*, “Environmental Science and Pollution Research” 2023, vol. 30.

are promising in this regard.²¹ However, it should be emphasised that there is a lack of uniform legal solutions for this approach to rural development across the EU.

2. Prospects for the development of Polish agricultural law – Poland’s position

The Polish Ministry of Agriculture and Rural Development has published a preliminary assessment of the Communication.²² It has been acknowledged that among the positive aspects of this document for Poland there are: the emphasis put on the role of direct payments and attention drawn to the lack of fairness in the distribution of payments; the announcement of simplifications in the CAP (also for the current programming period, including the conditionality system); the announcement of a balance between the regulatory policy and an incentive-based policy. The announcement of the continuation and development of support for farmers operating in areas with natural constraints, organic farmers and young farmers has been welcomed, while regarding foreign trade, the Ministry welcomed the announced greater activity in promoting EU exports including assertiveness in applying the principle of reciprocity in bilateral trade relations, a partnership dialogue on agricultural and food policy, including the promotion of production standards, and the announcement of a stricter application of production standards for imported products, especially in the area of pesticides and animal welfare in response to the calls for maintaining EU values, responding to social demand and thus the voice of farmers as well.

Among the new developments that have been given initial positive assessment is the introduction of a rule prohibiting the re-entry into the EU through imports of the most dangerous pesticides once banned in the EU. The declarations that coincide with Poland’s demands, among them those concerning pro-export measures or the protection of agricultural interests in negotiated agreements have also been noted with satisfaction as was the an-

²¹ M. Pěluha, *Smart Villages and Investments to Public Services and ICT Infrastructure: Case of the Czech Rural Development Programme 2007–2013*, “European Countryside” 2019, vol. 11, no. 4, pp. 584–598; T.T. Sikos, D. Szendi, *Evolution of smart village models in Hungarian Abaúj micro-region*, “Regional Statistics” 2022, vol. 12, no. 4, pp. 152–175; S. Żukowska, B. Chmiel, M. Połom, *The Smart Village Concept and Transport Exclusion of Rural Areas – A Case Study of a Village in Northern Poland*, “Land” 2023, vol. 12, no. 1.

²² Wstępna ocena Wizji dla rolnictwa i żywności, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/wstepna-ocena-wizji-dla-rolnictwa-i-zywnosci> [accessed on 12.06.2025].

nouncement of measures to diversify, in a manner conducive to the transition to a low-carbon economy, the supply chain in order to reduce dependence on imports of strategic raw materials, including fertilisers and plant protein.

Finally, the Ministry responded positively to the plans to continue the measures correcting the imbalance in the food chain in order to improve the position of farmers in that chain, as well as to the further work to combat unfair practices in the trading in agricultural and food products and to address the purchases of products below their production costs.

At the same time, the Polish Ministry has noted a number of debatable issues. For example, it is unclear how the European Commission intends to introduce solutions for greater targeting or simplification of support under the CAP. This general slogan of simplification, which is repeated many times in the programme documents, is extremely difficult to implement in practice. And the new nomenclature for individual measures or aid mechanisms is of no help in that regard.

The reference to digitisation, including the use of satellites, as an example of a solution helping to reduce controls and reporting obligations²³ was also assessed negatively. This system has certain limitations (as reported by Poland) such as, for example, spatial resolution that makes its use difficult on small and irregular agricultural plots. The spatial diversity and fragmentation of farms, and even more so of agricultural properties, may prove difficult to implement in practice. The assessment mechanisms with the use of these tools, already in operation, may in Poland be only effective on uniform, large properties.

The Communication pays little attention to rural development issues.²⁴ The Vision briefly refers to the development needs of these areas, pointing to the need for strong coordination between funds and policies, and particularly for a cohesion policy. This view is consistent with one of the hypotheses concerning the lack of uniform solutions for agriculture in the EU. This omission is all the more important given that rural development policy in the current perspective has been shaped by Member States. The lack of a clear vision

²³ M. Padhiary, K. Raushan, *Enhancing Agriculture Through AI vision and machine learning: the evolution of smart farming*, in: D. Thangam, *Advancements in Intelligent Process Automation*, Hershey, PA 2025, pp. 295–324.

²⁴ M. Zindler, M. Haensel, U. Fricke, T.M. Schmitt, C. Tobisch, T. Koellner, *Improving Agri-environmental Schemes: Suggestions from Farmers and Nature Managers in a Central European Region*, “Environmental Management” 2024, vol. 73, pp. 826–840, <https://doi.org/10.1007/s00267-023-01922-w>.

for the development of one of the main pillars of the CAP poses a challenge for future regulations in terms of how they should be shaped.

Finally, a very vague reference is made to the issue of EU enlargement, with only a mention of the need for gradual integration. EU enlargement (especially to include Ukraine) will require significant changes to CAP support instruments. This issue has been omitted from the Vision. From the point of view of Polish agriculture, the lack of reference to EU enlargement, and in particular the EU's association with Ukraine, is hard to understand. A large part of the price problems for agricultural products in Poland was related to the opening of the EU market to certain agricultural products from Ukraine. The failure to take this element into account in the presented vision is a significant shortcoming of the Communication.

Summary

The above considerations lead to several important conclusions. The European Commission's Communication "A Vision for Agriculture and Food" may be considered as a policy document. It is only a starting point for establishing legal regulations related to the determination of the shape of the CAP until 2040. The solutions adopted in it, focusing on the process of climate protection and the implementation of innovation, are partly a continuation of some of the existing solutions. However, the biggest problem with the presented document is what is missing from this Communication. First of all, there is no reference to issues related to EU enlargement, including Ukraine, or to issues related to the association period. No transitional mechanisms or solutions are proposed that would ensure an adequate level of competitiveness for agriculture in the EU.

Polish agricultural law will require changes and adjustments if the solutions set out in the European Commission's Communication are implemented. This requires time and discussion. Currently, relevant changes that directly affect the market are being implemented with considerable delays. This was also the case, for example, with the change in eco-schemes in the current financing period. An analysis of how to prepare for the implementation of the presented vision needs to be undertaken today. As the Ministry notes, the fragmentation of agricultural property and, consequently, the implementation of modern control procedures using satellites may be a problem. Effective regulations related to privacy protection and the implementation of post-control proposals will also be needed. Currently, there is no uniform strategy for the development of the Polish model of agriculture 4.0. Another

problem is the processing of data, including personal data, obtained when using agriculture 4.0, for example GPS systems or drones. It is necessary to develop a model of legal solutions that will prove effective in the long term.

The vision presented in the Communication also changes agricultural law in terms of climate and the implementation of innovation in non-EU countries. There are currently no effective mechanisms to protect against the opening of the agricultural market to products from outside the EU. The Communication does not refer to the application of rules equivalent to those applicable to European farmers for this type of product. Thus the competitiveness of agriculture that is emphasised in the Communication may be undermined which, together with the aforementioned omission related to EU enlargement, may lead to a rather dangerous area with a potential legal loophole that might in the long term destabilise the agricultural market.

The vision presented lacks a uniform approach to agricultural issues within the European Union. The rather cursory treatment of issues related to rural development confirms this hypothesis. It is not entirely clear what the investment part of EU agriculture will look like. Which areas of activity will receive special funding, and which of them will be attractive enough for farmers to want to take advantage of this aid and support? There is also a lack of clear guidelines on the legal framework which would give Member States the freedom to choose specific mechanisms and solutions.

The Communication presented here is the first formal document initiating the discussion on the future of the CAP after 2027. The time for discussion on this issue is shrinking. The outlined vision is an important starting point which needs to be clarified and its possible financial framework defined. Although it does not address some of the challenges facing modern agriculture, it may be developed and improved. Subsequent legislative proposals clarify this vision, but do not solve the fundamental problems discussed above.

BIBLIOGRAPHY

- Abbasi R., Martinez P., Ahmad R. (2022), *The digitisation of agricultural industry – a systematic literature review on agriculture 4.0*, "Smart Agricultural Technology" vol. 2.
- Cole L.J., Kleijn D., Dicks L.V., Stout J.C., Potts S.G., Albrecht M., Scheper J. (2020), *A critical analysis of the potential for EU Common Agricultural Policy measures to support wild pollinators on farmland*, "Journal of Applied Ecology" vol. 57, no. 4.
- Heyl K., Garske B., Stubenrauch J. (2025), *Turning the EU's agricultural vision into environmental action: A performance-oriented CAP after 2027*, "Ambio".
- Kałużńska M. (2003), *Better Regulation*, "Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej" no. 13.

- Litwiniuk P. (2015), *Uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej – nośny slogan czy absolutna konieczność?*, "Studia Iuridica Agraria" vol. 13.
- Padhiary M., Raushan K. (2025), *Enhancing Agriculture Through AI vision and machine learning: the evolution of smart farming*, in: D. Thangam, *Advancements in Intelligent Process Automation*, Hershey, PA.
- Pawłowski T. (2021), *Przepisy i regulacje obowiązujące autonomiczne pojazdy rolnicze poruszające się po polu*, "Technika Rolnicza Ogrodnicza Leśna" no. 1.
- Pělucha M. (2019), *Smart Villages and Investments to Public Services and ICT Infrastructure: Case of the Czech Rural Development Programme 2007–2013*, "European Countryside" vol. 11, no. 4.
- Rossouw A.L., Garbutt M. (2023), *Six Roles of ICT in Alleviating Depopulation of Rural Villages Through Improved Quality of Life*, "Lecture Notes in Networks and Systems" vol. 624.
- Sattar R.S., Mehmood M.S., Raza M.H., Wijeratne V.P.I.S., Shahbaz B. (2023), *Evaluating adoption of climate smart agricultural practices among farmers in the Fujian Province, China*, "Environmental Science and Pollution Research" vol. 30.
- Schaffner A. (2017), *Digitisation: top value for farmers*, "Agrifuture" vol. 4.
- Sikos T.T., Szendi D. (2022), *Evolution of smart village models in Hungarian Abaúj micro-region*, "Regional Statistics" vol. 12, no. 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 within the framework of Big Data*, "Studia Iuridica" vol. 78.
- Ziętara W., Mirkowska Z. (2021), *Zielony Ład – w kierunku rolnictwa ekologicznego czy ekologizacji rolnictwa?*, "Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" vol. 368, no. 3.
- Zindler M., Haensel M., Fricke U., Schmitt T.M., Tobisch C., Koellner T. (2024), *Improving Agri-environmental Schemes: Suggestions from Farmers and Nature Managers in a Central European Region*, "Environmental Management" vol. 73.
- Żukowska S., Chmiel B., Połom M. (2023), *The Smart Village Concept and Transport Exclusion of Rural Areas – A Case Study of a Village in Northern Poland*, "Land" vol. 12, no. 1.

PAWEŁ CZECHOWSKI

University of Warsaw, Poland
e-mail: p.czechowski@wpia.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-7124-5780

ADAM NIEWIADOMSKI

University of Warsaw, Poland
e-mail: aniewiadomski@uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-0838-2686

Conditions for the implementation of the Union support under the Common Agricultural Policy for 2028–2034

**Condizioni per l’attuazione del sostegno dell’Unione
nel quadro della Politica Agricola Comune
per il periodo 2028–2034**

This analysis aims to provide a preliminary evaluation of the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agricultural Policy for the period from 2028 to 2034. Both, the rationale behind the legislative proposal and the wording of the draft provisions have been taken into account. When formulating this evaluation, the authors considered the experience gained in implementing the CAP during the current financing period, the challenges facing the European agricultural sector, and the European Commission’s vision for the future of this sector, as set out in the communication “A Vision for Agriculture and Food” to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions. This document does not clearly align with the provisions of trade agreements. Further simplification of agricultural policy in the European Union is also needed. Concluding, the submitted proposal introduces many new solutions but also entails new requirements for beneficiaries.

Keywords: agricultural law, European agricultural law, Common Agricultural Policy, CAP objectives, CAP financing

L’obiettivo delle considerazioni è effettuare una valutazione preliminare della proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce le condizioni per l’attuazione del sostegno dell’Unione alla Politica Agricola Comune per il periodo dal 2028 al 2034. La valutazione tiene conto, da un lato, della motivazione della proposta legislativa e,

dall'altro, del testo delle disposizioni. Nel formulare il giudizio, gli Autori hanno considerato in particolare le esperienze maturate finora nell'attuazione della PAC nell'attuale periodo finanziario, le sfide del settore agricolo europeo e la visione futura delineata nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata "Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione". Nelle conclusioni, gli Autori evidenziano, tra l'altro, che il documento manca di una chiara coordinazione con le disposizioni degli accordi commerciali. È inoltre necessaria un'ulteriore semplificazione della politica agricola nell'Unione Europea. La proposta introduce numerose nuove soluzioni che, di conseguenza, comportano ulteriori requisiti per i beneficiari.

Parole chiave: diritto agricolo, diritto agricolo europeo, Politica Agricola Comune, obiettivi della PAC, finanziamento della PAC

Introduction

In July this year, the European Commission announced a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down the conditions for the implementation of the Union support under the Common Agricultural Policy for the period 2028–2034.¹ The proposal explains the rationale behind the regulation and its draft wording, thus specifying the objectives of the CAP for the next financing period and clarifying the conditions for support to achieve them. This opens up room for discussion on the future shape of this extremely important European policy.

Due to the short time since its announcement, the draft regulation has not been discussed much in the literature, also not in Poland. However, many issues have already been addressed in discussions on the current CAP implementation period, which include detailed assessments and conclusions addressed to the EU legislator. Among Polish publications on the subject, noteworthy are those by Izabela Lipińska,² Alina Jurcewicz³ and Magdalena

¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agriculture Policy for the period from 2028 to 2034, COM(2025) 75 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0560> [accessed on 22.11.2025].

² I. Lipińska, *Legal instruments for risk management in agriculture in the new Common Agricultural Policy*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2021, no. 1, pp. 203–216.

³ A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, E. Tomkiewicz, *Ewolucja zadań Wspólnej Polityki Rolnej – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2024, no. 1, pp. 91–113.

Jeziernicka.⁴ Opinions expressed by economists are also important.⁵ Foreign literature also focused on certain issues of interest and have addressed them extensively. It is worth mentioning, by way of example, publications pointing to the shortcomings of the Common Agricultural Policy in the current financing period, also in the context of the Green Deal, the need to coordinate climate and agricultural policies, or to strengthen the resilience of European agriculture to crises.⁶

There is no need to explain in detail how important the research topic specified in the title is for the future of European agriculture and EU agricultural law. The European Union faces a variety of challenges, both internal and external, which it must take into account when formulating the conditions for financing the Common Agricultural Policy. Therefore, the aim of these considerations is to make a preliminary assessment of the draft regulation, which may inspire discussion on its future shape. This assessment takes into account, on the one hand, the justification of the legislative proposal and, on the other hand, the wording of the draft provisions. In formulating it, particular account is taken of the experience gained so far in implementing the CAP in the current financing period, the challenges facing the European agricultural sector and the future vision for this sector of the economy set out in the Communication from the European Commission to the European

⁴ M. Jeziernicka, *Prawno-ekonomiczne ujęcie założeń i celów Wspólnej Polityki Rolnej 2023–2027. Próba oceny współzależności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2024, no. 3, pp. 167–182.

⁵ A. Delivorias, *The EU's Multiannual Financial Framework 2028–2034: Structure and Innovation*, EPRS Briefing, European Parliament 2025; R. Hansum, J. Lindner, N. Redeker, E. Rubio, *Ripe for Reform – What's in the EU Budget Proposal and What Comes Next?*, Berlin 2025; J. Swinnen, *Trade, standards and the political economy of the CAP*, “World Economy” 2022, no. 7, pp. 1892–1915.

⁶ F. Moreno Mozo, *Contradictions in the evolution of the CAP*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2023, no. 2, in particular p. 108 ff.; D. Carloni, *La “nuova” politica agricola comune sotto accusa: le ragioni degli agricoltori in rivolta*, “Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente” 2024, no. 1, p. 1 ff.; L. Russo, *La politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica e l’attuazione del Green Deal a tutela della biodiversità*, “Diritto agroalimentare” 2025, no. 2, p. 329 ff.; D. Bianchi, *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal*, “Alimenta” 2022, no. 4, pp. 653–684; M. Alabrese, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, “Rivista di diritto agrario” 2020, vol. 3, p. 618 ff.; M. Westra, *Integrating climate objectives into the CAP*, “Common Market Law Review” 2023, no. 4, pp. 1021–1050; Ch. Busse, *The new CAP after 2020 – The Brussels Colloquium of the CEDR of 25 October 2022 on the occasion of the 60th anniversary of the CAP and the 65th founding year of the CEDR*, “CEDR Journal of Rural Law” 2022, no. 2, pp. 8–11; B. von Garmissen, *Das gegenwärtige Agrarrecht ist nur bedingt krisentanglit*, “Agrar und Umweltrecht” 2022, no. 12, p. 1.

Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “A Vision for Agriculture and Food” dated 19 February 2025 that shapes the EU’s agricultural and food sector, making it attractive for future generations.⁷

1. Justification for the legislative proposal

The legislative proposal begins with a detailed justification for the proposed regulation. The legal basis provided is based on the provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 39, which sets out the objectives of the CAP. Depending on the financing period, these objectives have been pursued through different legal instruments designed to achieve them. In subsequent financing periods, there is always a discussion on how legal and financial instruments can be changed to help agriculture in the EU.

The legislative proposal sets out several specific objectives that refer to the aforementioned Communication “A Vision for Agriculture and Food.” One of the fundamental ones is to support farmers’ incomes and competitiveness. This objective corresponds to the scope of Article 39 TFEU, but the main emphasis is planned to be placed on supporting those farmers who contribute to food security and environmental protection. Another challenge facing agriculture is generational renewal. The support provided to young farmers to date has not yielded satisfactory results. Therefore, one of the objectives is to make the farming profession more attractive by increasing access for young people through capital incentives.

In the general part of the explanatory memorandum, the drafters emphasise that agriculture remains a sector of strategic importance for the Union, ensuring food security for approximately 450 million citizens, while also being a key element of the socio-economic structure of rural areas. The explanatory memorandum points out that, despite the support provided to date, farmers’ incomes remain relatively low and vulnerable to market fluctuations, with an average of around one-fifth of agricultural income in the

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wizja dla rolnictwa i żywności. Wspólne kształtowanie unijnego sektora rolnego i spożywczego, atrakcyjnego dla przyszłych pokoleń*, COM(2025) 75 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52025DC0075> [accessed on 22.11.2025]. See the article by A. Niewiadomska, *Agriculture in 2040 according to the European Commission Communication “A Vision for Agriculture and Food”* published in this issue of “Przegląd Prawa Rolnego.”

EU coming from direct payments. In this context, the economic and social objectives of the proposal are, in particular: to increase the “fairness” and “targeting” of income support by giving priority to small and medium-sized farms; to strengthen the position of young farmers and facilitate generational renewal; and ensuring income stability in conditions of increased market volatility and production costs. The explanatory memorandum emphasises that the use of degressive area-based income support (DABIS) instead of the current uniform direct payments is intended to reduce the concentration of subsidies in the largest entities and contribute to the implementation of the principle of material equality between farmers.⁸

Another group of motives are environmental and climate objectives. The drafters point out that agriculture bears significant responsibility for greenhouse gas emissions, biodiversity loss and soil degradation, but at the same time has the potential to provide environmental public goods such as carbon sequestration and landscape protection.⁹ This is even more in line with the EU’s existing climate policy, in particular solutions dedicated to agriculture. The explanatory memorandum emphasises continuity with the existing “green architecture” of the CAP, but proposes to streamline and strengthen it by introducing a single farm stewardship system covering environmental, climate, health and animal welfare requirements as basic conditions. In addition, it envisages the further development of agri-environment-climate actions (AECAs) as voluntary interventions going beyond mandatory standards. The drafters also refer to the obligation to integrate environmental protection requirements under Article 11 TFEU, pointing out that the CAP 2028–2034 is to be one of the main instruments for achieving the EU’s climate objectives.

In budgetary terms, the rationale for the proposal is in line with the vision of a new, “compressed” EU budget for 2028–2034, in which agricultural policy funding remains significant but is subject to stronger fiscal pressure. The Commission documents emphasise that maintaining a high level of support for agriculture requires greater efficiency and better targeting, as well as integration with other policies (cohesion, green transition) within the NRPF.¹⁰ At the institutional level, the guiding principle remains the transition from compliance-based management to performance-based management. The new strategic plans are to include objectives and result indicators, and

⁸ A. Matthews, *The CAP 2028–2034: fairer and better targeted income support?*, CAP Reform, 10 November 2025.

⁹ S. Højte, J. Flatz, *Aligning the CAP with EU’s Climate Policy*, Copenhagen 2024.

¹⁰ R. Hansum et al., *Ripe for Reform...*

the assessment of the effectiveness of interventions, including the CAP, is to be based on the results achieved and not solely on the formal compliance of expenditure with the rules.¹¹

As part of the budget package, the Commission proposes integrating the CAP, cohesion policy and selected sectoral policies into the National and Regional Partnership Fund (NRPF), managed on the basis of a single set of rules and National and Regional Partnership Plans (NRPP) prepared by Member States.¹² CAP funds are to be formally ring-fenced within the fund – according to the proposal, at least approximately EUR 293–296 billion to support farmers’ incomes in 2028–2034, as part of the overall NRPF pool of approximately EUR 865 billion.¹³

2. Draft regulation – detailed analysis

The draft regulation of the European Parliament and of the Council laying down the conditions for the implementation of the Union support under the Common Agricultural Policy for the period 2028–2034 sets out the rules for financing the CAP. This draft is part of the legislative package on the Union’s multiannual financial framework (MFF) for 2028–2034, which includes, among other things, proposals for regulations on the new National and Regional Partnership Fund (NRPF) and implementing acts on performance-based governance in EU policies.¹⁴ In material terms, the horizontal proposal defines the CAP intervention catalogue, the conditions for access to support and the framework for conditionality and control, while in institutional terms it defines the relationship between the EU and national levels in the agricultural policy implementation system.

As already mentioned, the main objectives set out in the explanatory memorandum to the proposal are to create more targeted support for farmers’ incomes and their long-term competitiveness by directing support to farmers

¹¹ R. Pastor Carretero, B. Casares Guillén, *Multi-level governance at the breaking point: are Member States prepared for the new CAP integration?*, Brussels 2025.

¹² Commission information, The 2028–2034 EU budget for a stronger Europe, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en [accessed on 22.11.2025].

¹³ Directorate-General for Agriculture and Rural Development, The CAP 2028–2034 proposal explained: fairer, better targeted income support for farmers, https://agriculture.ec.europa.eu/media/news/cap-2028-2034-proposal-explained-fairer-better-targeted-income-support-farmers-2025-11-10_en [accessed on 22.11.2025].

¹⁴ C. Mendez, J. Bachtler, F. Wishlade, *Cohesion Policy on the Rocks?*, EoRPA Report 25/3, Glasgow – Delft 2025.

who actively contribute to food security, the economic viability of farms and specific sectors, and the protection of the environment, while enabling them to access complementary sources of income.¹⁵ As an example of such challenges, Article 3(1) of the draft regulation introduces the requirement of responsible farm management. This new concept consists of basic requirements for farm management. These requirements appear complex at first glance and are set out in Annex I to the draft regulation.¹⁶ They can be divided into three main areas: legal, social¹⁷ and climate. The inclusion of the social factor is new here and will certainly require numerous clarifications as to the extent to which it is to cover the functioning of agriculture.

Key aspects of this new approach may include: strict compliance with legal provisions – farmers are required to comply with applicable legal regulations in the areas of the environment, public health, food safety and animal welfare. This is, of course, nothing new, but Annex I lists the specific regulations that farmers will need to comply with in order to be eligible for aid. Their interpretation and scale of application in different countries may affect the internal and external competitiveness of agriculture. An important aspect of the new approach is resource management – the efficient use of natural resources such as water, soil and energy in a way that minimises negative impacts on the environment. This means increasing the emphasis on compliance with climate rules, and their clarification will have to be much more closely monitored.¹⁸

This concept is based on the principle of “do no significant harm” as set out in Regulation (EU, Euratom) 2024/2509 of the European Parliament and

¹⁵ Draft Regulation COM(2025) 75 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0560> [accessed on 22.11.2025].

¹⁶ Annex I to the draft (COM(2025)560) introduces a detailed farm stewardship system – a set of management requirements (Statutory Management Requirements, practices relating to soil, water, biodiversity, public health and animal welfare), integrated with a system of controls and sanctions. Compared to the existing cross-compliance system, the following changes can be observed: greater systemicity – a uniform system covering key environmental and health areas; a stronger link to climate and biodiversity objectives; better linkage with payments – failure to meet the requirements may result in a reduction in payments from a wide range of interventions. From a legal perspective, this raises questions about the proportionality of sanctions and transparency for beneficiaries (whether farmers will be able to predict the consequences of violations), which is important in light of the principle of legal certainty.

¹⁷ D. Łobos-Kotowska, A. Doliwa, *Sprawiedliwość społeczna i solidarność w prawie rolnym (na przykładzie wspierania rozwoju obszarów wiejskich)*, “Studia Iuridica Lublinensia” 2021, no. 30, pp. 429–444.

¹⁸ W. Ziętała, Z. Mirkowska, *Zielony Ład – w kierunku rolnictwa ekologicznego czy ekologizacji rolnictwa?*, “Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2021, no. 3, pp. 29–54.

of the Council. According to recital 8 of the draft regulation, responsible farming should take into account minimum environmental and social conditionality requirements, as well as protective practices developed by Member States to achieve key objectives such as protecting soil and rivers from pollution. Member States should be able to adapt such protective practices flexibly to their specific geographical and climatic context and production systems, including by establishing exemptions. In order to promote socially sustainable agriculture, certain CAP payments require compliance with standards relating to working and employment conditions and health and safety at work. The new approach attaches great importance to planning and documentation. Requirements for keeping records of agricultural activities and management strategies enable the monitoring and evaluation of farm performance. The increased use of IT tools and satellites may prove to be a challenge not only for Polish agricultural law, but also for real estate management. Due to the rather diverse distribution of land holdings, monitoring appropriate agrotechnical activities may prove difficult to implement, for example in Polish conditions.

Innovation is an important issue for the new CAP and responsible farm management. The draft regulation provides, among other things, for the promotion of investment in new technologies and methods that increase the sustainability and efficiency of production. It also provides for support for farmers in terms of training and education, which will enable them to better manage their farms and adapt to changing requirements. A new and legally difficult factor will be involvement in local communities. Here, responsible farms should engage in local initiatives and cooperate with other entities within the farming community. The draft regulation also aims to increase the attractiveness of the profession and promote generational renewal, supporting access for young people and those starting out in the profession, among others by promoting skills development, better access to capital and better working conditions. In this regard, an increase in educational activities is envisaged.

First and foremost, the draft enumerates the types of support that can be offered under the CAP. In accordance with Article 5(1), these include: degressive area-based income support;¹⁹ production-related income support;

¹⁹ DABIS replaces the existing system of linear direct payments. Its main features are: Agriculture and rural development degression – higher level of support for the first hectares, gradual reduction of payments as the size of the farm increases; payment range – the average rate in each Member State is to be between EUR 130 and EUR 240 per hectare; capping – maximum amount of support per farm at EUR 100,000 per year; possibility of additional reductions above thresholds (e.g. EUR 20,000, 50,000, 75,000), in line with budget proposals

specific payment for cotton; payment for areas with natural or other specific constraints; support for losses resulting from certain mandatory requirements; agri-environment-climate measures; payments for small farms; support for risk management tools;²⁰ support for investments for farmers and forest holders; support for the setting up of young farmers and new farmers, the establishment of rural businesses and the development of small farms; support for farm replacement services; LEADER; support for knowledge sharing and innovation in agriculture, forestry and rural areas; territorial and local cooperation initiatives; interventions in the outermost regions; interventions in the smaller Aegean islands; the EU school scheme referred to in Title I of Part II, Chapter II of Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council 13; interventions in certain sectors referred to in Part II, Title I, Chapter II of Regulation (EU) No 1308/2013; crisis payments to farmers.

One of the objectives is also to increase the role of the agricultural and forestry sector in climate action, in the provision of ecosystem services, the protection of biodiversity and natural resources by rewarding farmers who work in harmony with nature and encouraging them to switch to more sustainable production methods adapted to local conditions, and ensuring an appropriate balance between investments, incentives and requirements.²¹ In addition, the need to improve resilience, crisis and risk management capacity, provide stronger and more targeted incentives for farmers to reduce their vulnerability and exposure to risks, including through adaptation at farm level and diversification of production, promoting more ambitious changes during the transition in places where existing activities are not sustainable in the long term, and strengthening the link between prevention and crisis management. However, there was no response to questions related to coordinating this aid with the market behaviour of third countries with which the EU has advanced free trade agreements.

and expert analyses. In legal terms, DABIS combines the features of classic direct payments with redistributive elements, which is intended to implement the principle of equal treatment in a material sense – through greater support for smaller farms, which are statistically in a worse income situation.

²⁰ I. Lipińska, *Producent rolny wobec nieuczciwych praktyk handlowych – wybrane zagadnienia prawne*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2017, no. 2, p. 61 ff.

²¹ M.A. Król, *Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, p. 155 ff.

With regard to risk management in agriculture, in accordance with the proposed Article 12 of the draft regulation, Member States shall provide support to farmers for participating in risk management tools. Support in this regard should only be granted to cover losses exceeding a threshold of at least 20% of the farmer's average annual production or average annual income over the previous three years, or the average of three years calculated on the basis of the previous five years, excluding the highest and lowest values. This means that strict accounting records must be kept and losses incurred in this regard must be determined.

In accordance with paragraph 2 of this provision, sectoral risk management tools allow losses to be calculated at farm level, at the level of the farm's activity in a given sector, or in relation to a specific insured area. In the case of permanent crops and in other justified cases where the calculation methods referred to in the first subparagraph are not appropriate, Member States may adopt a method of calculating losses based on the farmer's average annual production or income over a period not exceeding eight years, excluding the highest and lowest values. The draft regulation also provides for accelerating innovation, increasing access to knowledge and accelerating digital transformation²² and, as a result, the development of a prosperous agricultural sector by strengthening knowledge and innovation systems in agriculture,²³ including access to impartial and professional advisory services, targeted training, and support for the wider use of digital solutions.²⁴

The digital solutions introduced under Agriculture 4.0 may prove insufficient. A new legal approach is needed, both in civil and criminal law, as well as in administrative law, to implement innovative solutions in agriculture. The current CAP, which focuses largely on the market and agricultural products, must be reoriented to put farmers at the centre of attention. The draft regulation is based on the assumption that the objectives of the CAP – food security, market stability and a high level of environmental protection – cannot be effectively achieved at Member State level, which traditionally

²² A. Schaffner, *Digitisation: top value for farmers*, "Agrifuture" 2017, vol. 4, pp. 24–25.

²³ S. Oleiro Araújo, R. Silva Peres, J. Barata, F. Lidon, J. Cochicho Ramalho, *Characterising the Agriculture 4.0 Landscape – Emerging Trends, Challenges and Opportunities*, "Agronomy" 2021, no. 4, 667; S. Monteleone, E. Alves de Moraes, B. Tondato de Faria, P.T. Aquino Junior, R. Filev Maia, A. Torre Neto, A. Toscano, *Exploring the adoption of precision agriculture for irrigation in the context of Agriculture 4.0: The key role of the Internet of Things*, "Sensors" 2020, no. 20(24), 7091.

²⁴ M. de Clercq, A. Vats, A. Biel, *Agriculture 4.0: The Future of Farming Technology*, World Government Summit, 2018, p. 11.

justifies maintaining a common policy in this area. At the same time, through the NRPP, a significant part of the decisions is decentralised.

3. Poland's position on the draft regulation

Poland opposes the abolition of the two-pillar CAP, believing that only this formula can ensure production stability, food security and fair competition in the EU.²⁵ The Ministry emphasises that agriculture and food production are key pillars of national security, especially in the context of geopolitical turbulence. Therefore, when negotiating the CAP after 2027, the priority should be to ensure operation of mechanisms that guarantee food production.

The Communication from the Ministry of Agriculture and Rural Development points out that the CAP proposals offer the possibility of continuing the existing forms of support, including direct payments, climate and environmental measures, support for small farms, farms in less-favoured areas and investments in rural areas. At the same time, the Ministry declares that it is particularly keen to ensure that funds are distributed effectively, taking into account the needs of Polish agriculture.²⁶ Poland welcomes the fact that under the new CAP, some decisions, such as the form and scope of support, can be taken at national level. This makes it possible to adapt to the conditions of Polish agriculture better. In EU talks, Poland is demanding effective protective mechanisms to prevent the EU market, including the Polish market, from being flooded with cheaper food from outside the EU. Poland opposes liberalisation that could harm Polish producers.

Although the new perspective is to maintain the CAP budget, analyses (and some circles) indicate that there may be less support, which could mean a decline in agricultural profitability. Poland has expressed concerns that the proposed budget does not meet fully the farmers' expectations.²⁷ As a result, the Ministry of Agriculture and Rural Development emphasises that adequate measures must be taken to ensure that the CAP effectively protects the agri-

²⁵ Communication Common Agricultural Policy after 2027 once again the subject of debate in Brussels, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/wspolna-polityka-rolna-po-roku-2027-once-again-the-subject-of-debate-in-brussels> [accessed on 22.11.2025].

²⁶ Position of the Ministry of Agriculture and Rural Development on the CAP budget for 2028–2034, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/stanowisko-mrirw-w-sprawie-budzetu-wpr-na-lata-2028-2034> [accessed on 22.11.2025].

²⁷ G. Psujek, *Budżet UE rośnie, ale rolnicy dostaną mniej niż dotąd*, 17.07.2025, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/budzet-ue-20282034-co-oznacza-dla-polskiego-rolnictwa/8sxesw7> [accessed on 22.11.2025].

cultural sector.²⁸ Poland fears that the integration of the CAP with other EU funds may weaken support for agriculture, which is why it insists that the CAP remain an autonomous policy with its own budget.²⁹ With imports on the rise, e.g. from Ukraine and Mercosur countries, the government is demanding safeguard clauses to protect Polish farmers from unfair competition.

Based on its experience with the current CAP, including eco-schemes, Poland warns against placing excessive environmental burdens on farmers if this leads to a decline in the competitiveness of production. In short, the CAP cannot be merely a tool for transformation – it must also protect production and farmers' incomes.³⁰ Poland wants the CAP to remain a strong, well-funded, autonomous EU instrument that ensures stability, food security and real support for farmers. At the same time, it demands that the new policy be flexible – adapted to Polish conditions, protecting producers from dumping and supporting the further development of rural areas.

Conclusions

The draft regulation of the European Parliament and of the Council establishing the conditions for the implementation of the Union support under the Common Agricultural Policy for the period 2028–2034, presented by the European Commission, requires a discussion on the future of agriculture in the European Union. At this stage, without other documents clarifying and detailing it, it cannot be unequivocally critically assessed. It introduces many new requirements for farmers and shifts the focus of the CAP to climate protection and innovation. It also implements a new system of degressive income support.

Furthermore, it should be noted that the new CAP is part of a whole system of changes to other legislative acts and is part of the transformation of the entire EU economy. The main principles of this system are to be based on results that will be difficult to measure in agriculture. The pace of digitalisation will certainly vary from country to country, and with it the availability

²⁸ M. Szpyrka, *Przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej: oszczędności, centralizacja i pytania bez odpowiedzi*, 1.09.2025, <https://euractiv.pl/section/rolnictwowpr/news/przyszlosc-wspolnej-polityki-rolnej-oszczednosci-centralizacja-i-pytania-bez-odpowiedzi/> [accessed on 22.11.2025].

²⁹ A. Molenda, *Silna WPR czy cięcia? Polska nie ustępuje*, 18.11.2025, <https://agronews.com.pl/artykul/silna-wpr-czy-ciecica-polska-nie-ustepuje/> [accessed on 22.11.2025].

³⁰ Wielkopolska Izba Rolnicza, *Wspólna Polityka Rolna 2028–2034: ambitna wizja czy kontynuacja błędów?*, <https://wir.org.pl/asp/wspolna-polityka-rolna-2028-2034-ambitna-wizja-czy-kontynuacja-bledow-,1,artykul,1,5650> [accessed on 22.11.2025].

of new aid measures. Even at this preliminary stage, there is a clear need to coordinate the adopted assumptions with changes in international law and to take into account the possible enlargement of the European Union in the proposed regulations. This is particularly important from the point of view of countries such as Poland.

The proposed regulation only touches on the issues of food security and maintaining the competitiveness of European agriculture *vis-à-vis* other countries, particularly those outside the EU. There is also a lack of legal mechanisms that would enable a fairly rapid response to market changes, including price changes. This was a demand made during the farmers' protests and in the literature cited in the introduction.

The proposed legal solutions also need to be analysed in terms of their impact on the competitiveness³¹ of agriculture and the possibilities for implementing modern solutions, including those related to artificial intelligence.³² There is a lack of specific legislative proposals related to the possibilities of responding to the challenges associated with this new approach in agriculture. The activities of EIP-AGRI which supports cooperation projects for innovation through operational groups based on an "interactive innovation model" appear to be insufficient. In addition, it links scientific research with agricultural and forestry practices and informs the scientific community about the needs related to these practices; it connects innovation actors and innovation projects, in particular through EU and national CAP networks; it promotes the use of innovative solutions by disseminating information and knowledge, including among farmers. There is a need for a coordinated plan for innovation that would define the framework for the functioning of new technical solutions in agriculture.

Financial issues should not be forgotten either. The regulation itself does not contain a clear statement on the level of CAP funding in the future. The proposal itself mentions only two amounts related to the future CAP and the Competitiveness Fund. However, agriculture requires a stable approach and a specific funding framework. There have been many interesting initiatives in the past, such as the greening policy,³³ which have not been sufficiently

³¹ A. Niewiadomska, *Konkurencyjność jako determinanta prawna europejskiej polityki rolnej*, "Studia Iuridica" 2018, vol. 72, pp. 267–278.

³² P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.

³³ B. Włodarczyk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2022, no. 2, pp. 11–26.

implemented due to insufficient funding and a lack of economic incentives for farmers. The question arises as to whether the new CAP, without strong economic support, will be capable of meeting the requirements of the free market.

Member States should have their say in the discussion on this regulation, as it is a document that will shape the future of agriculture in Europe for the next dozen or so years. This requires well-considered and research-based decisions. The document presented does not clearly coordinate these provisions with trade agreement regulations. Nor does it provide legal solutions to price fluctuations or the demands made in farmers' protests. It also fails to create incentives for short supply chains. The Regulation of the European Parliament and of the Council on the Common Agricultural Policy for the period 2028–2034 is an important step towards the sustainable development of the agricultural sector in the EU. By introducing basic requirements and support mechanisms, the EU has an opportunity to improve the quality of life in rural areas and protect natural resources for future generations. It will be crucial to maintain a balance between economic development and environmental protection and the social needs of rural residents.

BIBLIOGRAPHY

- Alabrese M. (2020), *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, "Rivista di diritto agrario" vol. 3.
- Bianchi D. (2022), *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal*, "Alimenta" no. 4.
- Busse Ch. (2022), *The new CAP after 2020 – The Brussels Colloquium of the CEDR of 25 October 2022 on the occasion of the 60th anniversary of the CAP and the 65th founding year of the CEDR*, "CEDR Journal of Rural Law" no. 2.
- Carloni D. (2024), *La "nuova" politica agricola commune sotto accusa: le ragioni degli agricoltori in rivolta*, *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente* no. 1.
- Clercq M. de, Vats A., Biel A. (2018), *Agriculture 4.0: The Future of Farming Technology*, World Government Summit.
- Garmissen B. von (2022), *Das gegenwärtige Agrarrecht ist nur bedingt krisentanglit*, "Agrar und Umweltrecht" no. 12.
- Hansum R., Lindner J., Redeker N., Rubio E. (2025), *Ripe for Reform – What's in the EU Budget Proposal and What Comes Next?*, Berlin.
- Højte S., Flatz J. (2024), *Aligning the CAP with EU's Climate Policy*, Copenhagen 2024.
- Jeziernicka M. (2024), *Prawno-ekonomiczne ujęcie założeń i celów Wspólnej Polityki Rolnej 2023–2027. Próba oceny współzależności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” no. 3.
- Jurcewicz A., Włodarczyk B., Tomkiewicz E. (2024), *Ewolucja zadań Wspólnej Polityki Rolnej – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, „Przegląd Prawa Rolnego” no. 1.

- Król M.A. (2015), *Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Lipińska I. (2017), *Producent rolny wobec nieuczciwych praktyk handlowych – wybrane zagadnienia prawne*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.
- Lipińska I. (2021), *Legal instruments for risk management in agriculture in the new Common Agricultural Policy*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 1.
- Łobos-Kotowska D., Doliwa A. (2021), *Social justice and solidarity in agricultural law (on the example of supporting rural development)*, "Studia Iuridica Lublinensia" no. 30.
- Mendez C., Bachtler J., Wishlade F. (2025), *Cohesion Policy on the Rocks?*, EoRPA Report 25/3, Glasgow – Delft.
- Monteleone S., Alves de Moraes E., Tondato de Faria B., Aquino Junior P.T., Filev Maia R., Torre Neto A., Toscano A. (2020), *Exploring the adoption of precision agriculture for irrigation in the context of Agriculture 4.0: The key role of the Internet of Things*, "Sensors" no. 20(24), 7091.
- Moreno Mozo F. (2023), *Contradictions in the evolution of the CAP*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.
- Niewiadomska A. (2018), *Konkurencyjność jako determinanta prawna europejskiej polityki rolnej*, "Studia Iuridica" vol. 72.
- Niewiadomska A. (2025), *Agriculture in 2040 according to the European Commission Communication "A Vision for Agriculture and Food"*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.
- Oleiro Araújo S., Silva Peres R., Barata J., Lidon F., Cochicho Ramalho J. (2021), *Characterising the Agriculture 4.0 Landscape – Emerging Trends, Challenges and Opportunities*, "Agronomy" 2021, no. 4, 667.
- Pastor Carretero R., Casares Guillén B., *Multi-level governance at the breaking point: are Member States prepared for the new CAP integration?*, Brussels 2025.
- Popardowski P. (2019), *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Russo L. (2025), *La politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica e l'attuazione del Green Deal a tutela della biodiversità*, "Diritto agroalimentare" no. 2.
- Schaffner A. (2017), *Digitisation: top value for farmers*, "Agrifuture" vol. 4.
- Swinnen J. (2022), *Trade, standards and the political economy of the CAP*, "World Economy" no. 7.
- Westra M. (2023), *Integrating climate objectives into the CAP*, "Common Market Law Review" no. 4.
- Włodarczyk B. (2022), *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.
- Ziętara W., Mirkowska Z. (2021), *Zielony Ład – w kierunku rolnictwa ekologicznego czy ekologizacji rolnictwa?*, "Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" no. 3.

FRANCESCO TEDIOLI

University of Mantua, Italy
e-mail: francesco@tedioli.com
ORCID: 0000-0002-0593-852X

The law regulating rural hospitality: A legal analysis of agricamping in Italy and selected EU Member States*

La legge sull'ospitalità rurale:
un'analisi giuridica dell'agricampeggio in Italia
e in alcuni Stati membri dell'UE

This article explores the legal framework of farm-based camping (*agricampeggio*) in Italy, analysing its classification as an agricultural activity and the associated regulatory, planning, environmental, and tax implications. Drawing on national and regional legislation, administrative practice and case law, it highlights the legal fragmentation and risks of misclassification. A comparative overview of selected EU Member States (France, Germany, and Spain) provides additional insights. The article concludes with recommendations for a more coherent and unified legal approach to rural hospitality within multifunctional agriculture.

Keywords: agricamping regulation, multifunctional agriculture, building and landscape authorisations, tax treatment of rural hospitality, comparative rural tourism law

Questo articolo esplora il quadro giuridico dell'agricampeggio in Italia, analizzandone la classificazione come attività agricola e le implicazioni normative, urbanistiche, ambientali e fiscali ad essa associate. Attingendo alla legislazione nazionale e regionale, alla prassi amministrativa e alla giurisprudenza, mette in evidenza la frammentazione giuridica e i rischi di errata classificazione. Una panoramica comparativa di alcuni Stati membri dell'UE

* This article is based on a previous version published in Italian as: F. Tedioli, *L'agricampeggio tra attività agricola e turismo all'aria aperta*, "Rivista per la consulenza in agricoltura" 2025, no. 103, pp. 10–24. The present English text updates and partially revises that analysis and, in addition, develops an original comparative section on the regulation of farm-based camping in selected EU Member States.

(Francia, Germania e Spagna) fornisce ulteriori approfondimenti. L'articolo si conclude con alcune raccomandazioni per un approccio giuridico più coerente e unificato all'ospitalità rurale nell'ambito dell'agricoltura multifunzionale.

Parole chiave: regolamentazione dell'agricampeggio, agricoltura multifunzionale, autorizzazioni edilizie e paesaggistiche, trattamento fiscale dell'ospitalità rurale, diritto comparato del turismo rurale

Introduction

Farm-based open-air hospitality (commonly referred to as *agricampeggio* in Italy) represents a distinctive model within the broader framework of rural tourism, combining temporary outdoor accommodation with ongoing agricultural activity.¹ This hybrid model raises complex legal issues that intersect with agrarian law, land-use planning, environmental protection, building regulations, and tax law.

Over the past two decades, the phenomenon has gained increasing relevance within the Italian agri-food sector, particularly in marginal or high-value rural areas.² In these contexts, agritourism in the form of open-air camping such as the temporary placement of tents, caravans, or camper vans on farmland has emerged as a viable diversification strategy for small and family-run farms, aiming to integrate economic sustainability with environmental stewardship.

However, the absence of a unified national legal framework, together with the broad discretion left to the Italian regions in regulating the matter, has led to significant legal fragmentation. This, in turn, affects the identification of the applicable authorisation regimes (SCIA,³ building permits, or landscape

¹ F. Morandi, *Esperienze di turismo trasformativo: opportunità per territori autentici e nuovi paradigmi regolamentari*, in: S. Battino (ed.), *Il turismo per lo sviluppo delle aree interne. Esperienze di rigenerazione territoriale*, Trieste 2022, p. 25.

² ISTAT, *Agritourism Holdings in Italy – Year 2022*, Rome, 14 December 2023, <https://www.istat.it>. According to the report, there were 25,849 active agritourism holdings in Italy in 2022 (an increase of 1.8% compared to 2021), approximately 78% of which offered accommodation services, including agricamping. The current value of agritourism production was estimated at around 1.5 billion euros.

³ SCIA (Certified Notice of Commencement of Activity): an administrative tool under Italian law (Article 19 of Law No. 241/1990) that allows individuals or entities to commence certain economic or construction activities immediately upon submission of a self-certified declaration attesting compliance with legal requirements. The competent authority retains the power to conduct subsequent checks and to prohibit the activity within 60 days in case of non-compliance.

authorisations), the classification of structures (temporary or permanent), and the tax treatment of revenues and land use.

The present article offers a critical legal analysis of farm-based camping in Italy, reconstructing the regulatory landscape through the lens of national and regional legislation, administrative practice, and recent case law. Each section explores the legal prerequisites and constraints that govern this activity, particularly with regard to its functional link with agricultural production, its compatibility with land-use planning, and its implications in terms of taxation and cadastral classification.

In addition to examining the Italian framework, this contribution seeks to expand the discussion by drawing comparisons with selected EU Member States including France, Germany, and Spain, in which similar practices exist under more codified regulatory regimes. By doing so, the article aims not only to clarify the legal conditions for the exercise of open-air agritourism in Italy, but also to contribute to the broader European debate on the legal status of multifunctional agriculture and rural hospitality.

In the Italian legal and policy debate, the notion of “multifunctional agriculture” refers to the capacity of farming to perform, alongside food and fibre production, a broader set of environmental, social and cultural functions, such as landscape management, biodiversity protection and the provision of recreational and educational services. This concept, however, should not be confused with that of “pluriactivity” which concerns the coexistence, within the same holding, of agricultural and non-agricultural activities. While the two dimensions may overlap in practice, they do not coincide: multifunctionality pertains to the functions performed by agriculture, whereas pluriactivity refers to the combination of activities carried out by the agricultural entrepreneur.⁴

1. Agricultural and agritourism enterprises in Italian law: the functional link between farming and rural hospitality

Under Italian law, the legal classification of farm-based camping (*agricampaggio*) cannot be understood without first clarifying the relationship between the primary agricultural activity and agritourism. Article 2135 of

⁴ S. Masini, *Orientamenti per un'agricoltura “multifunzionale”*, “Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente” 1999, no. 9, p. 453 ff.; F. Bruno, *Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agrario (d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99)*, “Le Nuove leggi civili commentate” 2004, no. 4, p. 941 ff.

the Italian Civil Code defines the “agricultural entrepreneur” as a person who carries out cultivation of the land, forestry, animal husbandry and related activities. “Related activities” are those that are functionally connected to the primary agricultural cycle and remain organisationally and economically centred on the farm, such as the processing, packaging and direct sale of farm products.

Law No. 96 of 20 February 2006, which provides the national framework for agritourism, builds explicitly on this civil-law notion. Agritourism activities, including overnight accommodation, food and beverage services, and, where regionally provided for, open-air hospitality, may be carried out only by agricultural entrepreneurs and only through the use of their farm, in a relationship of accessoriness and functional connection to the primary production cycle. The statute requires that farming remains the main activity of the holding, while hospitality services are legally qualified as accessory and complementary.

From this combined reading of Article 2135 c.c. and Law No. 96/2006 it follows that farm-based camping can be framed as an agritourism activity only where a genuine primary agricultural activity is concretely in place and can be demonstrated in terms of land use, production volumes and organisational structure. Where such an agricultural core is missing or purely nominal, there is a risk of a *de facto* commercial camping business being operated under the misleading label of agritourism, with consequent tensions in the application of land-use, building and planning rules.

Regional legislation, which implements the national framework, typically requires not only that the operator formally qualifies as an agricultural entrepreneur but also that the requirement of prevalence be met, understood in functional and organisational terms. In most Italian Regions, this is assessed primarily by reference to the working time devoted to farming compared to that devoted to agritourism activities, possibly supplemented by economic or structural indicators such as farm income, production plans or the scale of hospitality facilities.

Against this background, farm-based camping cannot constitute an autonomous business division of the holding, nor can it become the organisational or managerial centre of gravity of the enterprise, on pain of losing the conditions for its legal qualification as agritourism. The functional link with the agricultural enterprise is therefore not a merely rhetorical requirement but it operates as a legal and factual constraint designed to ensure that rural hospitality remains embedded in, and subordinate to, the farming activity.

2. The legal classification of farm-based camping and the requirement of agricultural prevalence

The legal classification of *agricampeggio* (farm-based camping) largely depends on its functional and subordinate connection to the core agricultural activity. This principle, which derives from national legislation on agritourism⁵ and is implemented by regional laws, constitutes an essential benchmark for qualifying hospitality activities carried out in agricultural areas.

Within this framework, *agricampeggio* may be legally recognised as a “connected” agricultural activity only where it is demonstrably subordinate to an agricultural enterprise conducted in a prevailing, stable and continuous manner on the land. In the absence of tangible evidence proving the existence of such a primary farming activity, a building application aimed at establishing a hospitality facility for agritourism purposes may be lawfully rejected. The instrumental relationship between agriculture and rural hospitality cannot be based merely on declarations of intent or on a formal reference to land ownership. Farm-based camping cannot be considered an agricultural activity solely by virtue of being carried out on agricultural land; rather, it must demonstrate a genuine integration with the agronomic management and productive organisation of the holding.

Regional legislation has expressed this principle in various forms, but with the shared requirement of anchoring *agricampeggio* to a non-fictional agricultural operation. For instance, Regional Law of Emilia-Romagna No. 11 of 31 March 2004 makes the operation of *agricampeggio* subject to the registration of the holding in the regional list of agritourism operators and to the verification of a complementary relationship with the agricultural activity. Similarly, Apulian legislation (Regional Law No. 42 of 13 December 2013) requires that *agricampeggio* be carried out in accordance with a business plan demonstrating the centrality of the agricultural enterprise.

There thus remains a concrete risk of slippage into what is essentially a commercial hospitality activity concealed under the label of agriculture, particularly where *agricampeggio* is not genuinely supported by a real, documented and prevailing agricultural operation.⁶ Such a phenomenon not only conflicts with the foundational principles of agricultural law which require that agritourism activities be functionally subordinate to agricultural

⁵ Article 2(1), Law No. 96 of 20 February 2006 (Official Gazette No. 63 of 16 March 2006).

⁶ F. Tedioli, *L'agriturismo: attività agricola, attività commerciale e impresa con oggetto complesso*, “Consulenza Agricola” 2021, no. 10, p. 7.

enterprises, but also results in a distorted and instrumental use of rural land, in direct tension with the objectives of protecting, safeguarding and planning the agricultural territory.

Finally, it should be noted that in the presence of a misuse of the agritourism framework for purely hospitality or tourism purposes, the competent public authorities, and municipalities in particular, may lawfully adopt repressive measures and deny authorisation due to the lack of the essential requirement of agricultural prevalence even if a valid SCIA (Certified Notice of Activity Commencement) has been submitted.

3. The legal framework of farm-based camping in Italy

3.1. Agritourism regulation and building permits

Farm-based camping represents one of the most significant and current expressions of agricultural multifunctionality. In general terms, it consists in the possibility for a farmer to temporarily host tourists on portions of their agricultural land and allow the use of privately owned overnight accommodations such as tents, caravans, or camper vans, while offering ancillary services connected to farming or to the rural environment. This form of *open-air hospitality*⁷ which complements more traditional agritourism accommodations in rooms or apartments, may legitimately be included among the activities exercisable within an agricultural enterprise, provided it complies with the functional and quantitative limits imposed by sectoral legislation.

The applicable legal framework remains fragmented. Law No. 96 of 20 February 2006,⁸ which constitutes the main national reference for agritourism, does not explicitly regulate farm-based camping, thereby delegating to the Regions the definition of operational modalities and specific requirements. This has led to significant differences in application between territories, with direct consequences on the legal classification of structures and on the applicable urban and building regulations. In exercising their legislative competences in the areas of agriculture and tourism, the Regions have adopted diverse approaches to regulating farm camping, generally recognising its ancillary and complementary nature in relation to farming

⁷ On this topic: M. Michetti, *Il turismo open air nel quadro normativo statale e regionale alla luce delle principali questioni di rilievo giuridico*, “Rivista di diritto delle autonomie territoriali” 2021, no. 3, p. 512.

⁸ This provision also reflects, within the domestic legal system, the increasing interest shown by the European legislator – most notably in Regulation (EC) No 1698 of 20 September 2005 – in supporting the development of agritourism as a form of multifunctional rural activity.

activities, and subordinating its exercise to the status of professional agricultural entrepreneur (*imprenditore agricolo professionale*) and to registration in the official list of agritourism operators.

This normative fragmentation has created a degree of legal uncertainty, especially with regard to the necessity and type of authorisations required to carry out the activity. In many Regions, farm camping may be commenced by means of a certified notice of commencement of activity (SCIA). However, this simplified administrative procedure does not exempt the operator from compliance with urban planning and landscape protection rules applicable to the territory in question. In practice, even a simple preparation of pitches, an installation of lightweight structures, or a provision of sanitary facilities or common areas may constitute building works that fall outside the scope of “free building” or ordinary maintenance, thereby requiring the acquisition of a formal building permit.

This intersection between agritourism planning and urban-building regulations is one of the most problematic areas for both public administrations and operators. This is because the classification of the activity as “agricultural” does not, in itself, automatically derogate from planning constraints, nor does it dispense with the need to obtain landscape or environmental authorisations where required. While the ancillary nature of the activity may be relevant in terms of eligibility for tax benefits or qualification as a farm enterprise, it does not automatically translate into a simplification of the authorisation burdens from a building law perspective.

What emerges, therefore, is the need for a systemic reading of the intersecting legal frameworks: on the one hand, agrarian and agritourism legislation, which enhances the entrepreneurial role of farmers and promotes the development of multifunctional and ancillary activities; on the other, urban and building law which safeguards the spatial organisation of the territory and requires effective control over transformations of agricultural land, even if temporary in nature. The point of equilibrium between these two legal demands is often difficult to identify and is typically subject to case-by-case evaluation by local authorities.

In light of the above, the classification of farm-based camping as a fully legitimate agritourism activity must always be accompanied by a specific and detailed assessment of subjective conditions (the legal status of the agricultural entrepreneur), the objective elements (the prevalence of farming activity), and the structural features (the type and scope of physical installations). These subjective and objective limits mark the legal boundary between genuine agritourism and the *de facto* commercial hospitality, as recent scholarship

has emphasised.⁹ From a public-law perspective, such assessments must be situated within a framework that coordinates sectoral agritourism legislation with general planning and building regulations. This integrated approach, besides reflecting the principle of substantive legality, serves to prevent the opportunistic use of the agritourism label to conceal activities that are, in fact, purely commercial or touristic in nature and incompatible with the designated use of agricultural land.

3.2. Agricultural activity as the foundation of farm-based camping: the principle of prevalence

The legitimacy of farm-based camping, like all agritourism activities, is subject to the essential condition that it must be carried out by an agricultural entrepreneur and remain functionally connected and subordinate to the principal agricultural activity. This requirement, known in Italian law as the “principle of prevalence,”¹⁰ is established by Article 1 of Law No. 96/2006, which defines agritourism as “reception and hospitality activities carried out by agricultural entrepreneurs [...] through the use of their own agricultural holdings in connection and complementarity with the activities of cultivation of the land, forestry, animal husbandry and related activities.”¹¹

This requirement is not merely formal, but constitutes the substantive criterion that distinguishes agritourism – and thus farm camping – from any other hospitality activity carried out on agricultural land. It is precisely compliance with the clause that enables agritourism activities to benefit from a differentiated legal regime that is often more favourable in terms of taxation, access to public funds and compatibility with land-use planning regulations.

The notion of “prevalence” must be understood in both economic and functional terms: economically, the revenues from core farming operations

⁹ G. Ferrara, *I limiti oggettivi e soggettivi dell'attività agrituristiche*, “Diritto agroalimentare” 2018, no. 1, pp. 19–41.

¹⁰ G. Ferrara, *I limiti oggettivi e soggettivi dell'attività agrituristiche*, “Diritto agroalimentare” 2018, no. 1, pp. 19–41, in particular on the relationship between the statutory requirement of prevalence and the general rule of connected activities under Article 2135(3) of the Civil Code.

¹¹ In the literature see: E. Tolino, *Impresa agricola (agriturismo) e turismo di lusso*, “Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente” 2016, no. 2, p. 431; L. Paoloni, *L'agriturismo come attività agricola*, “Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente” 2009, no. 12, p. 743; M. Picchi, *La 'legge quadro' in materia di agriturismo e la sussidiarietà tradita*, “Giurisprudenza costituzionale” 2008, vol. I, p. 484, note to Corte costituzionale, Judgment of 12 October 2007, No. 339.

must exceed those derived from connected activities; functionally, the organisation and purpose of the agritourism activity must be ancillary to, and integrated with, the principal agricultural activity.¹² From this perspective, farm-based camping cannot constitute an autonomous business unit within the enterprise, nor may it become the economic centre of gravity of the farm, under penalty of the loss of the conditions required for its recognition as an agritourism activity.

In practice, compliance with the prevalence principle is entrusted to the oversight of the Regions and the competent public administrations done through the maintenance of official registries of agritourism operators and, in certain regional systems, by requiring the submission of an agritourism business plan¹³ or the preparation of a dedicated agritourism income statement.¹⁴ These tools are intended to verify the sustainability and coherence of the hospitality activity in relation to the agricultural dimension of the enterprise.

Within this framework, farm-based camping is generally recognised as a legitimate form of agritourism only if specific conditions are met:

- the operator must qualify as an agricultural entrepreneur within the meaning of Article 2135 of the Italian Civil Code and, where applicable, as a professional agricultural entrepreneur (*imprenditore agricolo professionale*, IAP);¹⁵

¹² A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2022, p. 393 ff.

¹³ The farm agritourism business plan (*piano agriturismo aziendale*) is a regulatory instrument provided for under several regional laws, including, for instance, Veneto Regional Law No. 9/1997, which in Article 3 states: “To verify the relationship of connection and complementarity referred to in Article 2(1), those intending to register in the list of agritourism operators must submit a farm agritourism business plan to the President of the Provincial Agritourism Commission.” This plan is intended to demonstrate that agritourism activities are effectively complementary to and functionally connected with the farm’s primary agricultural operations.

¹⁴ The agritourism income statement (*bilancio agriturismo*) is a document required by certain regional laws for the purpose of proving that the core agricultural activity remains predominant over agritourism services. For instance, Molise Regional Law No. 9/2010, Article 2(3), provides: “The connection, in compliance with the provisions of Article 2135 of the Civil Code, shall be demonstrated through the submission of a specific business plan drawn up in accordance with regional requirements.” This instrument thus serves to substantiate the functional and economic subordination of agritourism to agriculture.

¹⁵ The former category of the *imprenditore agricolo a titolo principale* (principal agricultural entrepreneur) has been superseded by the current regime of the *imprenditore agricolo professionale* (professional agricultural entrepreneur, IAP). For the purposes of this article, reference will therefore be made only to the general notion of agricultural entrepreneur under Article 2135 of the Civil Code and, where relevant, to the IAP status.

- the surface area designated for camper stays must not exceed the specific percentage limits with respect to the total agricultural area as defined by regional regulations;
- the services offered must be compatible with the agricultural designation of the land and integrated into the farm's activities, for example through the sale of farm products, participation in educational programmes, or the enhancement of natural and landscape resources.

Accordingly, farm-based camping is admissible only insofar as it remains ancillary and subordinate: it is the agricultural dimension that justifies its existence, not the other way round. The case law has repeatedly affirmed that agritourism activities must be considered as “derived from” and “linked to” the farming activity, with the consequence that the loss of the latter's prevalence renders unlawful any accessory activity that presupposes its actual and documentable exercise.¹⁶

Nonetheless, cases have emerged in practice where farm camping has been misused as a veiled form of ordinary tourist accommodation, devoid of any substantial link to agricultural operations and lacking the subjective and objective requirements mandated by sector-specific legislation. These practices not only generate disputes but also undermine the credibility of the agritourism sector, often prompting local authorities to adopt restrictive or sanctioning measures in response to improper use of the agritourism designation.

Therefore, the legal foundation of farm-based camping cannot be inferred merely from the rural location or the ownership of agricultural land, but must derive from the economic, organisational and functional continuity with actual farming activity. In this model of a complex agricultural enterprise, each operational segment – including hospitality – is called upon to contribute to the enhancement of the land and its resources, while remaining subordinate to the prevailing agricultural purpose.

3.3. The connection between agricultural activity and farm-based camping in business plans and regional regulations

The connection between the main agricultural activity and farm-based camping (for the latter to qualify as agritourism under Article 2(1)(a) of Law No. 96/2006) cannot be presumed automatically. Rather, it requires a thor-

¹⁶ Corte di Cassazione, Judgment No. 24242 of 2023; Consiglio di Stato, Judgment No. 7165 of 2010; TAR Toscana, Judgment No. 1517 of 2014.

ough administrative assessment, grounded in the farm's agritourism business plan and the actual organisational structure of the agricultural enterprise.¹⁷

National legislation merely stipulates that agritourism activity – including hospitality in open-air spaces – must be carried out “in connection and complementarity with agricultural activities.”¹⁸ This requirement is further elaborated by regional laws which define both objective and subjective criteria, sometimes imposing minimum standards concerning the size of the holding, opening periods, range of services provided, or the proportion of land that may be designated for accommodation.

For example, the Region of Tuscany requires that agritourism activities, including farm-based camping, be conducted by agricultural entrepreneurs registered in the regional registry. They also must be consistent with “the scale of the agricultural activity and the overall organisation of the farm.”¹⁹ Similarly, the Region of Veneto provides (Article 3) that agritourism activities must be closely related to the predominant agricultural practices and compatible with the farm's productive structure.²⁰

The tool through which such verification is ordinarily conducted is the farm agritourism business plan that constitutes an essential element of the administrative review no matter if the agritourism activity is subject to a simple SCIA or to prior authorisation by the competent administration, depending on the applicable regional framework. The plan must include not only a detailed description of the predominant agricultural activities, but also the methods by which agritourism services are to be provided, specifying their organisational, temporal, and structural impact on the enterprise.

Consequently, farm-based camping may only be validly classified as agritourism if it is demonstrably integrated into the farm's operations, serving as their ancillary and functionally connected extension. Open-air tourist accommodation carried out in complete isolation from any agricultural activity cannot be regarded as agritourism under sector-specific legislation,

¹⁷ F. Albinin, *Trasformazione e vendita dei prodotti, commento all'art. 10 della L. 20 febbraio 2006, n. 96 (“Disciplina dell'agriturismo”)*, “Rivista di diritto agrario” 2006, no. 4, p. 600; A. Carozza, *Agriturismo*, in: A. Carozza (ed.), *Dizionario di diritto privato*, vol. IV: *Diritto agrario*, Milan 1983, p. 63 ff.; C.A. Graziani, F. Albinin, *Definizione di attività agrituristiche, commento all'art. 10 della L. 20 febbraio 2006, n. 96 (“Disciplina dell'agriturismo”)*, “Rivista di diritto agrario” 2006, no. 4, p. 407 ff.; P. Masi, *Attività agricole e attività connesse*, “Rivista di diritto civile” 1973, vol. II, pp. 93 and 106; idem, *Le attività connesse*, in: F. Irti (ed.), *Manuale di diritto agrario*, Torino 1978, p. 89 ff.

¹⁸ Article 1(1) of Law No. 96 of 20 February 2006.

¹⁹ Article 4 of Tuscany Regional Law No. 30 of 23 June 2003.

²⁰ Article 3 of Veneto Regional Law No. 28 of 10 August 2012.

as the mere ownership of rural land is not, by itself, a sufficient legal basis for operating such activity.²¹

To this end, regional regulations often lay down quantitative limits (e.g. the number of pitches, the duration of stay or seasonal operation) and impose obligations to maintain the prevalence of agriculture, in particular in terms of the working time devoted to farming as compared to agritourism activities, with periodic inspections by agricultural services or local law enforcement. In some regions, it is explicitly stated that camping pitches may only be used during periods when the farm is actively engaged in agricultural activity, this underscoring the requirement of a strict functional connection.

This interpretation aligns with the principle of multifunctionality of the agricultural enterprise as codified in Article 2135 of the Italian Civil Code which recognises that rural entrepreneurship can include forms of hospitality and reception, provided these remain consistent with and compatible with the farm's productive structure.²²

The principle of connection, therefore, is not merely formalistic. It must be substantiated and consistent with the operational reality of the farm, failing which the activity may be reclassified as a standard form of tourist camping with all the ensuing consequences in terms of planning, taxation, and land use compliance.

3.4. Building and zoning issues in farm-based camping: permits, removability, and land use restrictions

From the perspective of urban planning and construction law, the establishment and operation of farm-based camping sites (*agricampeggio*) raise significant regulatory challenges. They include, in particular, questions of whether a building permit is required for the related structures, or of the potential seasonal nature of such installations and their compatibility with local zoning instruments.

According to the settled case law of Italian administrative courts, the presence of structures intended for guest accommodation or associated services such as platforms, restrooms, or electrical systems constitutes a land

²¹ TAR Veneto (Regional Administrative Court of Veneto), Judgment No. 609 of 2023, www.osservatorioagromafie.it.

²² G. Galasso, G. Fratto, F. Elmi, *Agriturismo e multifunzionalità dell'impresa agricola*, document prepared by ISMEA within the framework of the National Rural Network Programme – 2016 Plan, Project Sheet ISMEA 13.1, “Agriturismo e multifunzionalità”, <https://www.reterurale.it>.

use transformation. As such, “the creation of an open-air hospitality facility for tourists involving structures and installations designed to provide accommodation and services amounts to an urban transformation intervention that is subject [...] to the prior issuance of a building permit.”²³

The seasonality of the installations is not, in itself, a valid exemption. Italian jurisprudence consistently holds that “a structure intended to be periodically dismantled and reassembled is nevertheless capable of producing a lasting increase in the urban load, albeit limited to certain months of the year.”²⁴ Accordingly, the removability of the facilities or their use on a seasonal basis does not in any way dispense with the need for a valid building title. Even the official glossary of minor construction works (*glossario dell’edilizia libera*), except in clearly marginal circumstances,²⁵ does not allow for the inclusion of such impactful works among those that may be executed without a permit.

Furthermore, in the presence of landscape or hydrogeological constraints, pursuant to Article 146 of Legislative Decree No. 42/2004 and the applicable regional provisions, any accessory works related to farm-based camping are subject to landscape authorisation. The absence of such authorisation invalidates any SCIA and renders the works unlawful.²⁶

Finally, it is not permitted to artificially split the construction interventions in order to circumvent a comprehensive assessment. All works must be considered in their functional unity, without segmentations that obscure their overall planning impact.²⁷

²³ TAR Puglia – Lecce, Section I, Judgment of 17 March 2025, No. 426.

²⁴ Consiglio di Stato, Section IV, Judgment of 24 September 2020, No. 5965, which held that structures of a seasonal nature, when aimed at meeting permanent needs over time, must be treated as “new constructions” and therefore require a building permit (*permesso di costruire*).

²⁵ This interpretation was confirmed by TAR Puglia – Lecce, Section I, Judgment of 17 March 2025, No. 426, which rejected the applicant’s claims, finding them unfounded as they merely invoked the Glossary in general terms, without providing any evidence of the actual building and landscape compatibility of the works carried out.

²⁶ Council of State, Judgment No. 833 of 2023, confirmed that agritourism activities, including farm-based camping (*agricampeggio*), must comply with all applicable building and landscape regulations. In the absence of required authorisations – especially landscape authorisation under Legislative Decree No. 42/2004 – local municipalities retain full power to adopt repressive measures against unlawful constructions, including demolition orders and suspension of activity.

²⁷ Council of State, Judgment No. 3964 of 2023, reaffirmed the principle that in cases involving multiple unlawful constructions, a comprehensive – rather than fragmented – assessment of the works is required. The Court specifically held that “the evaluation of building and/or landscape infringements must adopt a comprehensive, not atomistic, perspective, as the

These principles require that the agricultural entrepreneur and their technical consultant exercise particular care during the design phase and properly identify the necessary permits. Failure to do so may result in administrative sanctions, such as demolition orders, suspension of the activity, or the rejection of renewal applications for agritourism authorisations filed under SCIA.

3.5. Authorisation requirements and municipal supervisory powers over farm-based camping

In the Italian legal framework, the commencement and exercise of farm-based camping (*agricampeggio*) activities are subject to a plurality of authorisation procedures whose precise legal classification is essential for purposes of administrative oversight and legality. Firstly, with regard to authorising competences, it is well established that agritourism activities in the broader sense – including *agricampeggio* – are regulated at the regional level, within a normative framework that delegates the compatibility assessment to farm development plans (*piani agrituristicci aziendali*) approved by the competent authorities.²⁸

However, building and zoning regulations remain firmly within the competence of the municipality. Pursuant to Article 27 of Presidential Decree No. 380/2001, the municipality retains full powers of inspection, verification, and enforcement in matters relating to building code violations. This principle has been repeatedly reaffirmed by administrative case law, which holds that even where an agritourism SCIA has been duly submitted, the municipality retains the power to assess the compliance of farm-based camping structures with building and land-use regulations. The municipal authority may thus order the cessation of activity or the demolition of any structures erected in breach of those regulations.

The submission of a SCIA for agritourism purposes does not exempt the operator from the obligation to obtain a building permit (*permesso di costruire*) where the structures involved, by virtue of their size or perma-

harm caused to the orderly spatial arrangement of the territory or to the landscape does not derive from each individual intervention considered in isolation, but rather from the totality of the works, their combined urban and environmental impact, and their mutual interaction.”

²⁸ Article 3 of Law No. 96 of 20 February 2006, which states that agritourism activities, including hospitality services such as farm-based camping, must be carried out in compliance with regional legislation and subject to verification of connection and complementarity with the agricultural activity of the farm enterprise.

nence, amount to a transformation of land use. Seasonality is not in itself sufficient to justify the omission of a building permit, as structures intended to be removed and reinstalled cyclically may nonetheless be deemed as fulfilling long-term functional purposes, thus producing a stable increase in urban load.²⁹

Furthermore, case law has clarified that the municipality's power to inhibit activity does not require the prior annulment or revocation of earlier administrative acts. It may be exercised autonomously pursuant to Article 19(6-bis) of Law No. 241/1990. Farm-based camping, therefore, cannot be used to legitimise the installation of unauthorised structures, even where such facilities are functionally connected to agricultural activity. The urban legality of each installation must be assessed independently, regardless of its compliance with regional agritourism criteria.³⁰

Ultimately, municipalities retain a full and autonomous supervisory power with regards building matters, distinct from the agronomic or functional assessments carried out by regional bodies whether through their agricultural services or through the entities responsible for managing the register of agritourism operators. It is incumbent on the operator, in all cases, to obtain all required building and landscape permits, independently of the formal agritourism authorisation. As a result, the agritourism SCIA, in and of itself, cannot cure building law violations or authorise land transformations.

This legal structure demands particular care during the farm's planning phase. The installation of camper pitches, sanitary facilities, platforms, or roofing must be examined both from the agronomic-functional perspective and the building and environmental law perspective. Failure to do so may render the development void and expose the operator to administrative penalties imposed by the municipal authorities.

²⁹ TAR Puglia – Lecce, Judgment No. 426 of 17 March 2025 held that the absence of specific planning and landscape authorisations cannot be remedied by merely invoking the national building glossary (*glossario dell'edilizia libera*). The Court confirmed that each construction linked to farm-based hospitality, even when part of an agritourism SCIA (certified notification of commencement of activity), must comply with both building and landscape authorisation frameworks, under penalty of unlawfulness.

³⁰ TAR Veneto, Second Chamber, Judgment No. 609 of 5 June 2023, reaffirmed that agritourism activities, including open-air hospitality such as *agricampeggio*, must maintain a genuine connection to the prevailing agricultural use of the land. The ruling clarified that merely owning rural land does not suffice to legitimise tourist accommodation with absent demonstrable agricultural integration and compliance with relevant regional planning instruments.

3.6. Landscape, environmental and conservation constraints

Although *agricampeggio* falls within the broader scope of agritourism activities as defined by Law No. 96/2006, it remains subject to full compliance with landscape, environmental and hydrogeological constraints imposed by national and regional legislation. Interference with such constraints may significantly affect the feasibility of the activity, requiring the acquisition of specific authorisations and adherence to particularly stringent administrative procedures.

In general, pursuant to Article 146 of Legislative Decree No. 42/2004 (Code of Cultural Heritage and Landscape), any intervention that may alter the state of the environment in areas that are subject to landscape restrictions must be previously authorised. Administrative case law has clarified that this requirement applies even to removable structures, where such structures affect the visual perception of the landscape or produce a significant and non-transitory environmental alteration.³¹

Likewise, the absence of clearance with regard to any applicable hydrogeological restrictions constitutes a legal obstacle to the execution of works and entails their urban planning unlawfulness. Allegations raised by the appellant concerning the alleged absence of such restrictions have been consistently deemed vague and insufficient, in line with established case law, which places the burden of proof regarding the legality of the intervention on the proposing party.³²

In the same way, municipal demolition orders for structures located in areas subject to landscape protection have been upheld as lawful where no authorisation had been obtained, even in cases where the agritourism activity itself was otherwise validly authorised under the agricultural or commercial profile. Case law has consistently underscored the necessary distinction between agritourism authorisations and the separate legal regime govern-

³¹ TAR Puglia – Lecce, Section I, Judgment No. 426 of 17 March 2025, which excluded the possibility of attributing permanent effectiveness to a prior landscape authorisation in relation to subsequent and substantially different interventions. The court upheld the legitimacy of a subsequent refusal issued by the competent administration for interventions located within a protected area, observing that the works in question were not covered by a valid authorisation nor by any favourable opinion from the landscape protection authority.

³² Consiglio di Stato, Section VI, Judgment No. 8279 of 30 September 2022, which reiterated that, in the presence of environmental or landscape constraints, the burden of proof lies with the private party to demonstrate that the building intervention complies with applicable protection laws and is duly authorised. Generic objections regarding the non-existence of the restriction are not sufficient to disprove the authority's findings.

ing building and landscape authorisations, affirming that the latter cannot be bypassed solely because the activity is carried out under the agritourism framework.³³

Consequently, the conduct of *agricampeggio* activities is not exempt from the observance of environmental and landscape protection laws, not even in cases where the interventions may be deemed seasonal or temporary. On the contrary, a prior and integrated assessment is required, including factors such as the type of materials used, the stability of the structures, the number of anticipated guests, and the potential environmental impact on the surrounding area. Failure to conduct such assessment will invariably result in enforcement actions by the competent authorities, including interdiction of the activity and, in more severe cases, monetary penalties and demolition orders.

3.7. Sanctions regime and the repressive powers of the administration

Although classified in many regional laws as a form of agritourism accommodation, the activity of *agricampeggio* remains subject to the general powers of supervision and enforcement in urban planning and building matters, vested in the Municipality pursuant to Articles 27 et seq. of Presidential Decree No. 380 of 6 June 2001. This oversight extends to the works and installations instrumental to the operation of agricamping activities, whenever they affect the urban and territorial layout.

Municipal competence in construction matters remains fully intact even in the presence of agritourism activities duly authorised at the agricultural or regional level. The possible allocation of supervisory powers to the Region in agritourism matters does not diminish the Municipality's power-duty to detect and repress building abuses, including those carried out within the scope of activities such as agricamping, where the required building permits are lacking.³⁴

³³ TAR Veneto, Section II, Judgment No. 609 of 5 June 2023, which reaffirmed that the existence of a valid agritourism qualification does not exempt the operator from complying with planning and landscape regulations, nor does it preclude the municipality from adopting enforcement measures in the absence of the necessary authorisations.

³⁴ Consiglio di Stato, Judgment No. 833/2023, available at www.osservatorioagromafie.it, which held that the existence of regional competences regarding the functional regulation of agritourism activities does not affect the municipality's power of building supervision under Article 27 of Presidential Decree No. 380 of 6 June 2001, including with regard to structures used for agricamping purposes.

The case law has clarified that the absence of a building permit and of the landscape authorisation renders unlawful any structures erected on agricultural land, even if temporary and intended for agritourism purposes such as agricamping.³⁵ The mere submission of a building SCIA, if unsuitable or related to different works, is not sufficient to legitimise the intervention, nor does it prevent the exercise of repressive powers by the Municipality. The use of an inappropriate building title does not remedy the illegality, nor does it inhibit the sanctioning authority of the administration.³⁶

From a sanctions standpoint as well, the legal regime applicable to agricamping is fully aligned with that governing other unauthorised building interventions: the installation of mobile structures, even if removable and intended for seasonal use, triggers the application of the sanctions provided by Presidential Decree No. 380/2001, including the demolition order (Article 31), where the structures amount to new constructions or significant alterations of the soil.³⁷

It can therefore be affirmed that even in cases where agricamping is formally classified as an agricultural or agritourism activity, the legal system does not provide for any exemption from the general rules on urban planning and building regulation. The autonomy granted to Regions in the regulation of agritourism does not entail any exemption of agricamping from the system of building authorisations, nor does it limit the exercise of repressive powers by the Municipalities.

3.8. Reclassification of agricamping facilities: cadastral classification and legal implications

The cadastral classification of facilities intended for agricampeggio (agricamping) is currently being revised, and has been brought into sharp focus by the entry into force of Article 7-*quinquies* of Decree-Law No. 113 of

³⁵ TAR Puglia – Lecce, Judgment No. 426/2025, upheld the legitimacy of the municipal order prohibiting the agricamping activity and ordering the demolition of the related structures, which had been erected without the necessary building permit and landscape authorisation, notwithstanding the seasonal nature of the works and the submission of a building SCIA.

³⁶ TAR Veneto, Judgment No. 609/2023, held that the possession of an agritourism authorisation does not exempt the operator from the obligation to obtain the building and landscape permits required under urban planning regulations.

³⁷ Consiglio di Stato, Judgment No. 596, reaffirmed that the seasonal or removable nature of a structure does not exempt it from the requirement to obtain a building permit, where, due to its dimensional, functional, and structural characteristics, the work is capable of permanently altering the urban load.

9 August 2024 (the so-called Decreto Omnibus), which introduced significant changes to the cadastral treatment of open-air accommodation structures.

As of 1 January 2025, caravans, motorhomes and mobile homes equipped with functioning rotation mechanisms, if located within campsites, tourist villages, *agricampeggi* or holiday parks, are no longer relevant for cadastral representation and registration purposes. However, the value of the areas designated for guest accommodation is subject to significant reassessment: Article 7-*quinquies*, para. 3, stipulates an 85% increase for equipped areas (i.e., those simultaneously provided with electricity, water supply, and wastewater disposal connections) and a 55% increase for non-equipped areas. These criteria are set to directly affect the estimation of cadastral income.

As a result of these changes, operators of open-air accommodation structures are required to submit cadastral update declarations by 16 December 2025 using the PreGeo and DoCFa platforms, under penalty of the initiation of *ex officio* proceedings by the Revenue Agency (Agenzia delle Entrate), with the associated costs charged to the owners.³⁸

In the context of *agricampeggio*, this regulatory development raises specific issues. On the one hand, *agricampeggio* qualifies as an activity functionally connected to agricultural operations and may, in principle, fall within the scope of rural activities. On the other hand, the facilities used for guest accommodation, such as platforms, covers, sanitary installations, and utility connections, are often characterized by elements of stability and permanence, which makes them subject to cadastral registration as ordinary real estate units in category D/2.³⁹

Failure to update cadastral records exposes liable parties to tax audits, administrative fines, and potential fiscal disputes. This situation necessitates evaluation of the technical and legal assessment of the installations found within agritourism structures, based on objective criteria of structural permanence, duration, and income relevance, done on a case-by-case basis according to the actual configuration of the facilities.

³⁸ In this regard, reference should be made to the provisions of Article 20 of Law No. 652/1966, in conjunction with Article 7-*quinquies*, para. 4, of Decree-Law No. 113/2024.

³⁹ As clarified by administrative case law, what is relevant is not the mere declaration of seasonality or removability, but rather the actual ability of the structure to permanently alter the state of the land. In this sense, see TAR Trento, No. 180/2021, available at www.osservatorioagromafie.it, which held that even structures serving seasonal agritourism activities must be considered subject to building permits and, consequently, to cadastral registration requirements, whenever they entail a permanent transformation of the land.

3.9. Tax aspects of agricamping: connected agricultural activity and fiscal treatment

The tax classification of agricamping represents one of the most sensitive aspects of agritourism regulation, particularly when the activity is conducted marginally with respect to the actual management of the land or is carried out using lightweight and temporary structures. The recognition of agricamping as a connected agricultural activity pursuant to Article 2135, para. 3 of the Italian Civil Code⁴⁰ entails significant consequences in terms of VAT regime, direct taxation, and local taxation.

From a normative perspective, Law No. 96/2006, Article 2, para. 2, expressly includes among agritourism activities the “hospitality in open spaces designated for camper accommodation” subject to the condition that such activity remains functionally linked to agriculture and that the latter remains predominant. This provision has been transposed into regional legislation, with partially divergent definitions, all of which share the common requirement that agricamping must be functionally instrumental to the exercise of agricultural activity.

For direct taxation purposes, where farm-based camping is carried out in compliance with the principle of connection and within the quantitative limits set by the Ministerial Decree of 13 February 2015,⁴¹ the income generated may benefit from the lump-sum regime provided for agritourism activities by Article 5 of Law No. 413 of 30 December 1991, under which 25% of the gross receipts is subject to personal income tax (IRPEF). This regime, which is an alternative to the ordinary one, is applicable only where the subjective and objective conditions laid down by the special legislation are met.

As regards VAT, the Italian Revenue Agency’s Circular No. 32/E of 22 July 2008⁴² clarified that farm-based camping may benefit from the reduced

⁴⁰ Article 2135(3) of the Italian Civil Code defines connected agricultural activities (*attività connesse*) as those carried out by the same agricultural entrepreneur and directed to the processing, transformation, marketing, and enhancement of the products obtained from the cultivation of the land, forestry, or animal husbandry, or those activities carried out through the prevalent use of equipment or resources normally employed in agricultural activity, including the provision of services to third parties.

⁴¹ Ministerial Decree of 13 February 2015 (Decreto Ministeriale 13 febbraio 2015), issued pursuant to Article 5 of Law No. 96/2006, sets forth the quantitative limits within which agritourism activities, including agricamping, are considered connected to agricultural activity for tax purposes. These limits concern, inter alia, the number of overnight stays, meals served, and services provided in relation to the agricultural capacity of the farm.

⁴² Italian Revenue Agency, Circular No. 32/E of 22 July 2008, concerning the VAT treatment of agritourism services, clarifies that the reduced VAT rate of 10% applies to

10% VAT rate, provided that it is carried out within the limits of agritourism activity and in compliance with regional legislation. Otherwise – for example where the predominant activity is hospitality and the connection with agricultural activity is lacking – the service risks being reclassified as an ordinary commercial activity, subject to the standard VAT rate (22%) and possibly excluded from the agritourism lump-sum regime which presupposes both subjective and objective consistency with the parameters laid down by the sectoral legislation.

In this respect, it is worth noting that numerous tax audits carried out in recent years have challenged the absence of a functional connection between agricamping and the core agricultural activity. These audits have found that fixed installations and para-hotel arrangements (e.g., stationary caravans, air-conditioned prefabricated units, masonry sanitary blocks) are incompatible with the agricultural nature of the business and instead qualify as pure tourist accommodation operations.

A further issue arises with respect to local taxation, particularly the application of the municipal property tax (IMU). If agricamping is carried out on agricultural land without any building transformation and without the attribution of an autonomous cadastral value, the land retains its rural status. Conversely, the presence of permanently anchored structures capable of generating independent income – as also clarified in the MEF Circular No. 3/DF of 2012⁴³ – may lead to reclassification as taxable buildings, thus triggering IMU liability.

Moreover, the preferential regime for agricultural land (e.g., IMU exemption for *coltivatori diretti* and *IAP* – professional farmers enrolled in the relevant register) may be forfeited if the predominant activity shifts towards tourism and accommodation.

It should also be stressed that the seasonal nature of agricamping does not, in itself, exempt it from tax obligations, nor does it justify the omission of revenue reporting. Cross-checks between data from the National Agricultural Information System (SIAN), mandatory guest registration with the police,

agricamping activities, provided they meet the requirements for classification as connected agricultural activities under national and regional legislation. The Circular emphasises the need for an effective functional connection with the main agricultural activity and compliance with regional agritourism laws.

⁴³ Italian Ministry of Economy and Finance (MEF), Circular No. 3/DF of 18 May 2012, clarified that structures permanently anchored to the ground and capable of generating autonomous cadastral income must be classified as taxable buildings for IMU purposes. The Circular also specifies that the mere presence of tourism-oriented facilities on agricultural land may entail the loss of rural classification, with significant implications for local taxation.

and declared revenue have become increasingly common tools used by tax authorities to verify actual turnover and detect underreporting.

Accordingly, it is essential for sector operators to adopt a proactive and integrated approach to tax compliance in agricamping, ensuring the existence of both objective and subjective conditions necessary to maintain agritourism status and carefully evaluating any factors that may affect the fiscal classification of their operations.

4. Comparative overview: farm-based camping in selected EU Member States

While the concept of farm-based camping (agricamping) is broadly present across the European Union, its legal definition, regulatory framework, and administrative treatment vary considerably from one Member State to another. These differences reflect diverse agricultural traditions, planning regimes, and policy priorities in rural development, tourism, and land use governance. The following sections provide a country-specific analysis of selected jurisdictions, highlighting both convergences and divergences with the Italian model. Particular attention is paid to the legal status of agricamping, licensing requirements, links with agricultural activity, and any specific environmental considerations applicable to this hybrid form of rural hospitality.

4.1. France – camping à la ferme between administrative simplification and landscape protection

In France, camping à la ferme is governed by a hybrid regulatory framework located at the intersection of rural tourism (Code du Tourisme⁴⁴) and land-use planning (Code de l'Urbanisme⁴⁵). Unlike in other EU Member States, it does not constitute an autonomous legal category but is rather classified as a specific sub-form of open-air hospitality subject to differentiated procedural thresholds.

⁴⁴ Code du Tourisme, Art. D331-1-1, which characterises tourist accommodations such as tents, caravans, and camper vans on farms as “temporary outdoor accommodation,” and imposes standards on safety, hygiene, internal regulations, and customer service, within the framework applicable to declared campsites.

⁴⁵ Code de l'Urbanisme, Arts. R. 421-19 et seq., which define the regime for declared campsites (*camping déclarés*), stipulating the conditions (e.g., capacity limit of six pitches) under which simple prior declaration (*déclaration préalable*) suffices, instead of a full planning permit (*permis d'aménager*).

According to the current legislation, small-scale farm-based camping operations defined as involving no more than six pitches or twenty guests fall under the regime of so-called camping *déclaré*, which requires only a prior declaration (*déclaration préalable*) to the local municipality. In contrast, operations exceeding these thresholds are assimilated to formal commercial tourism developments and must obtain a land-use development permit (*permis d'aménager*), triggering more rigorous administrative procedures, including impact assessments related to the landscape and rural infrastructure.

This dual-level regime reflects a deliberate policy to balance farm diversification with rural preservation. On the one hand, the six-pitch threshold serves an economic function, enabling small farms to supplement their income without altering the agricultural nature of the enterprise; on the other hand, it performs a territorial function, safeguarding the aesthetic and ecological coherence of rural landscapes by limiting the urban load generated by hospitality structures.⁴⁶

The possibility for camping *à la ferme* to be legally qualified as an extension of agricultural activity is grounded in Article L.311-1 of the Code rural, which allows certain ancillary services to fall within the agricultural enterprise if specific conditions are met. Among these, economic subordination plays a central role: for the activity to retain its agrarian qualification, income from tourism must remain secondary, generally not exceeding 30–40% of the farm's total revenues. Structural requirements also apply: hospitality-related buildings must have minimal visual and environmental impact, often being limited to light structures or facilities integrated within existing buildings. Additionally, a functional link with the farming operation, such as on-site sales of farm produce or educational agricultural activities, is expected.

The coherence of this interpretative model is supported by administrative jurisprudence. In particular, the Cour administrative d'appel de Marseille⁴⁷ confirmed that small-scale camping *à la ferme* complying with the threshold and with local safety and zoning regulations does not require a planning permit and may lawfully operate upon simple prior declaration.

⁴⁶ R. Bétéille, *L'agritourisme dans les espaces ruraux européens*, "Annales de géographie" 1996, no. 592, pp. 584–602.

⁴⁷ Cour administrative d'appel de Marseille, Judgment of 16 February 2021, No. 19 MA 01690. The court held that a farm-based camping area comprising a maximum of six pitches and twenty guests, operating without permanent structural developments, may lawfully proceed under a declaration (*déclaration préalable*) and does not require a full planning permit (*permis d'aménager*), provided the activity remains within the regulatory thresholds established by the urban planning code.

Beyond the legal framework, the institutional infrastructure of national agritourism associations, notably *Bienvenue à la Ferme* and *Accueil Paysan*, plays a strategic role in the sector. These organisations provide technical guidance for environmental integration, ethical charters to preserve the agricultural identity, and support in drafting the necessary administrative documentation. Their contribution reinforces the multifunctional character of the enterprise and ensures compliance with fiscal and land-use rules applicable to agricultural activities.

In conclusion, the French model offers a pragmatic synthesis between administrative simplification and landscape preservation. Through a system of flexible authorisation, functional and economic subordination criteria, and institutional support, it provides an effective legal structure for farm-based open-air hospitality. The principle that tourism income must remain ancillary to the farming activity constitutes a key element in evaluating the legitimacy of camping *à la ferme*, and may serve as a valuable comparative parameter in the broader European debate on legal forms of rural hospitality.

4.2. Germany – farm camping, nature conservation, and planning law

In Germany, the legal treatment of camping *auf dem Bauernhof* (farm-based camping) is marked by regulatory fragmentation, reflecting the country's federal structure and the distribution of legislative competences between the *Bund* (federal government) and the *Länder* (federal states). Unlike in other EU Member States, no unified federal framework specifically governs farm camping. Instead, its legal status emerges from a complex interplay of regional building codes (*Landesbauordnungen*), federal environmental statutes, and local planning instruments (*Bebauungspläne*).

Under § 2(1) of the *Musterbauordnung*, the model ordinance for state building codes, any camping-related infrastructure, including sanitary units, electricity connections, or parking areas for motorhomes, qualifies as a *bauliche Anlage* (a built structure).⁴⁸ This categorisation triggers the requirement for a building permit (*Baugenehmigung*), unless narrowly exempted (e.g., under Art. 61 BayBO in Bavaria), and often entails a landscape com-

⁴⁸ Bayerische Bauordnung (BayBO), § 2 para. 1 sentence 3 no. 3, which defines “building facilities” (*bauliche Anlagen*) to include land use changes and installations intended for temporary human occupancy, such as campsites and related structures. As such, even non-permanent structures on agricultural land, e.g., motorhome pitches or sanitary installations, may require a building permit unless explicitly exempted by local regulation.

patibility assessment under § 9 of the Bundesnaturschutzgesetz (Federal Nature Conservation Act).

German environmental legislation imposes further constraints. Wild or unauthorised camping on agricultural or forested land is explicitly prohibited by both § 28 of the Bundeswaldgesetz (Federal Forest Act) and § 39(5) of the Bundesnaturschutzgesetz. Violations may result in administrative fines of up to 5,000 EUR (§ 69 BNatSchG). Exceptions exist but are tightly regulated and typically require municipal or landscape planning authorisation (*Gemeindesatzungen, Landschaftspläne*).

Some *Länder* have experimented with low-impact models such as *Trekkingplätze* or *Naturlagerplätze*, aimed at accommodating hikers in a sustainable manner. These designated bivouac sites permit overnight stays in natural settings, but only under strict conditions: a capacity limit (e.g., 10–12 persons), a prohibition on fixed structures, and integration into existing hiking trail networks. For instance, Brandenburg and Bavaria have introduced such pilot zones, but these remain exceptional and do not constitute a general right or agritourism category.

A notable case is Bavaria, where the State Institute for Agriculture (LfL) issued specific guidelines for farm camping.⁴⁹ These allow motorhome pitches under restrictive conditions: 1) a maximum area of 200 m² (Art. 61(1) BayBO); 2) a minimum distance of 100 metres from residential buildings (§ 34 BauGB); 3) and sanitary facilities integrated within existing farm structures, complying with DIN 18035-2 standards.

Recent administrative decisions confirm the restrictive reading of overnight camping rights. In its judgment of 15 March 2023 (BVerwG, 4 CN 1.22), the Bundesverwaltungsgericht held that the general right of access to the countryside (Betretungsrecht, § 59 BNatSchG) does not extend to overnight stays, which remain subject to express authorisation.

As a result, the German approach remains highly conservative and administratively burdensome, particularly for small agricultural enterprises wishing to diversify through limited hospitality offerings. The current legal framework imposes procedural and infrastructural requirements disproportionate to the scale of the activity and misaligned with the EU policy emphasis on agricultural multifunctionality (Regulation (EU) 2021/2115). While Germany allows for innovative local practices, these are the exception rather than the rule and do not yet amount to a recognised category of farm-based hospitality.

⁴⁹ LfL – Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft, Richtlinien für Camping auf landwirtschaftlichen Flächen (Freising, 2023), <https://www.lfl.bayern.de>.

4.3. Spain – rural campsites and regional tourism law

In Spain, the legal framework governing rural camping is shaped by the country's autonomous structure, as recognised under Article 148.1.18 of the Spanish Constitution, which delegates competence over tourism to the Autonomous Communities (*Comunidades Autónomas*). As a result, no uniform national legislation exists: instead, rural camping is subject to a patchwork of regional tourism laws, specific regulatory decrees, and municipal planning ordinances, each imposing distinct procedural and technical requirements.

A general prohibition of wild camping (*camping libre*) applies across virtually all Autonomous Communities. For example, Article 36.4 of Cantabria's Law 7/2019 explicitly prohibits unauthorized camping on agricultural or forest land, while Galicia's Tourism Law 1/2023 provides for administrative fines up to 30,000 EUR for non-compliant activity. Some exceptions are narrowly defined, such as overnight motorhome areas (*áreas de pernocta*), typically limited to 72-hour stays, or youth camping programmes (*campamentos juveniles*) authorised under regional youth laws, such as Law 18/2010 of Extremadura.

A paradigmatic case is Andalusia, where Decree 26/2018 of 23 January⁵⁰ implements Tourism Law 13/2011, defining "rural campsites" and "areas for overnight motorhome" stays as regulated tourism establishments. The Decree sets out detailed infrastructural criteria, such as: a minimum enclosure height of 1.5 metres (Art. 12.2(d)), one sanitary unit per 15 persons (Annex I.4), non-slip paved pathways (Art. 14.1), and a minimum distance of 500 metres from protected areas (Art. 9.3). Similar regulatory burdens exist across other regions:

- Catalonia's Decree 159/2012 mandates water treatment facilities and a public complaint register;
- the Basque Country's Decree 176/2015 imposes liability insurance coverage of at least 300,000 EUR;
- Madrid's Law 9/2010 requires bimonthly fire safety certification.

⁵⁰ Decreto 26/2018, de 23 de enero, de ordenación de los campamentos de turismo (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 7 February 2018). This decree regulates both tourist campsites and "areas for overnight motorhome stays," establishing that they must be classified as official tourism establishments under Andalusia's Tourism Law 13/2011. It prohibits camping or overnight stays outside such regulated areas ("Se prohíbe con carácter general la acampada y pernocta con fines vacacionales o de ocio fuera de los campamentos de turismo") and sets structural, safety, hygiene, and environmental requirements for authorized sites.

This trend reveals a process of regulatory standardisation, whereby even minimal farm-based camping is classified as a formal tourism activity and subjected to full compliance with sectoral licensing, health, safety, and operational requirements. In practice, this creates disproportionate bureaucratic barriers, with authorisation procedures that can take up to 18 months (as reported in Asturias), and economic obstacles for small farms: according to data from the INE (2022), only 12% of Spanish agricultural holdings can bear the costs of such adaptation. These conditions run counter to the goals of income diversification under Spain's Recovery and Resilience Plan – Component 10, and are arguably misaligned with EU rural development policy, which promotes light forms of agritourism (SWD/2022/61 final) and subsidiarity in governance (Art. 5 TEU).

Academic research supports this analysis⁵¹ and shows that 73% of rural campsites in Catalonia had to alter their traditional agrarian morphology to comply with tourism standards. From a legal standpoint, the High Court of Andalusia (TSJ Andalucía), in judgment no. 1045/2022, annulled municipal authorisations for *áreas de pernocta* lacking proper landscape impact assessment, reaffirming the primacy of Law 14/2007 on Andalusian Historic Heritage.

In comparative terms, Spain's regulatory approach stands at the opposite end of the spectrum from that of France. Whereas the French model treats small-scale camping *à la ferme* as an ancillary agricultural activity, with simplified procedures and thresholds (≤ 6 pitches), the Spanish model imposes a commercial tourism classification with full regulatory compliance which is up to 15 administrative authorisations required in regions like Catalonia.

In conclusion, Spain embodies a highly standardised and bureaucratic model, which transforms farm camping into a tourism sub-sector, losing its agrarian character; creates entry barriers for small agricultural enterprises; and hinders the development of multifunctional agriculture, as promoted by Regulation (EU) 2021/2115.

The absence of a differentiated legal status for farm-based hospitality thus represents a systemic weakness in Spanish rural policy and suggests the need for a legislative revision that aligns more closely with flexible agritourism models developed in other EU Member States.

⁵¹ X. Martín, A. Martínez, I. de Rentería, *The Integration of Campsites in Cultural Landscapes: Architectural Actions on the Catalan Coast, Spain*, "Sustainability" 2020, no. 12, 6499.

5. Concluding remarks: towards a coherent European framework for farm-based camping

The analysis of farm-based camping reveals not only a fragmented domestic legal framework but also a deeper regulatory tension that crosses national borders. This form of rural hospitality, though rooted in the multifunctional model of agricultural enterprises, continues to be interpreted inconsistently across Italian regions and often suffers from a lack of coordination between agricultural policy and land-use regulation. Such incoherence does not merely reflect technical legislative shortcomings; it suggests a broader difficulty in reconciling the evolving needs of rural development with the traditional instruments of public governance.

From a comparative perspective, the absence of a common European legal definition of farm-based camping contributes to legal uncertainty and hinders cross-border policy harmonisation. Despite the growing role of rural tourism in the European Union's Common Agricultural Policy (CAP), no uniform criteria exist to classify or regulate farm-based outdoor hospitality as an activity functionally connected to agriculture. This gap leads to interpretive asymmetries and limits the scalability of innovative agro-tourism models, particularly in territories seeking to capitalise on their natural and cultural assets without compromising land protection goals.

It would therefore be desirable for both national and EU-level institutions to adopt a more integrated approach. In the Italian context, a ministerial decree under Article 2 of Law No. 96/2006 could provide essential clarifications and set objective and verifiable criteria for agricamping, outlining permissible structures, spatial thresholds, seasonal limits, and clear rules on cadastral classification and fiscal treatment. At the European level, the inclusion of farm-based camping within the scope of CAP strategic plans and rural development tools could help foster legal convergence, reduce regulatory fragmentation, and promote environmentally sustainable tourism models anchored in genuine agricultural activity.

Ultimately, if properly framed within a coherent legal and policy environment, farm-based camping may represent not only a legitimate form of economic diversification for farmers but also be a key tool for rural resilience, youth retention in agriculture, and the preservation of Europe's agricultural landscapes. Legal certainty, environmental protection, and entrepreneurial freedom should not be seen as antagonistic, but rather as elements of

a balanced legal architecture capable of enhancing the multifunctionality of European agriculture while safeguarding the integrity of rural space.

BIBLIOGRAPHY

- Albisinni F. (2006), *Trasformazione e vendita dei prodotti, commento all'art. 10 della L. 20 febbraio 2006, n. 96 ("Disciplina dell'agriturismo")*, "Rivista di diritto agrario" no. 4.
- Béteille R., (1996), *L'agritourisme dans les espaces ruraux européens*, "Annales de géographie" no. 592.
- Bruno F. (2004), *Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agrario (d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99)*, "Le Nuove leggi civili commentate" no. 4.
- Ferrara G. (2018), *I limiti oggettivi e soggettivi dell'attività agrituristica*, "Diritto agroalimentare" no. 1.
- Carrozza A. (1983), *Agriturismo*, in: A. Carrozza (ed.), *Dizionario di diritto privato*, vol. IV: *Diritto agrario*, Milan.
- Germanò A. (2022), *Manuale di diritto agrario*, Torino.
- Graziani C.A., Albisinni F. (2006), *Definizione di attività agrituristiche, commento all'art. 10 della L. 20 febbraio 2006, n. 96 ("Disciplina dell'agriturismo")*, "Rivista di diritto agrario" no. 4.
- Martin X., Martínez A., Rentería I. de (2020) *The Integration of Campsites in Cultural Landscapes: Architectural Actions on the Catalan Coast, Spain*, "Sustainability" no. 12, 6499.
- Masi P. (1973), *Attività agricole e attività connesse*, "Rivista di diritto civile" vol. II.
- Masi P. (1978), *Le attività connesse*, in: N. Irti (ed.), *Manuale di diritto agrario*, Torino.
- Masini S. (1999), *Orientamenti per un'agricoltura "multifunzionale"*, "Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente" no. 9.
- Michetti M. (2021) *Il turismo open air nel quadro normativo statale e regionale alla luce delle principali questioni di rilievo giuridico*, "Rivista di diritto delle autonomie territoriali" no. 3.
- Morandi F. (2022), *Esperienze di turismo trasformativo: opportunità per territori autentici e nuovi paradigmi regolamentari*, in: S. Battino (ed.), *Il turismo per lo sviluppo delle aree interne. Esperienze di rigenerazione territoriale*, Trieste.
- Paoloni L. (2009), *L'agriturismo come attività agricola*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" no. 12.
- Picchi M. (2008), *La 'legge quadro' in materia di agriturismo e la sussidiarietà tradita*, "Giurisprudenza costituzionale" vol. I.
- Tedioli F. (2021), *L'agriturismo: attività agricola, attività commerciale e impresa con oggetto complesso*, "Consulenza Agricola" no. 10.
- Tedioli F. (2025), *L'agricampeggio tra attività agricola e turismo all'aria aperta*, "Rivista per la consulenza in agricoltura" no. 103.
- Tolino E. (2016), *Impresa agricola (agriturismo) e turismo di lusso*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" no. 2.

BOUBACAR SIDI DIALLO

Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland
e-mail: diallo@amu.edu.pl
ORCID: 0000-0002-9124-5569

ALHOUSSEINI DIABATÉ

Université Kurukanfuga de Bamako, Mali
e-mail: alhousseni44@gmail.com

The right to food in the face of land commodification and economic globalisation in West Africa: The case of Guinea

**Il diritto al cibo di fronte alla mercificazione della terra
e alla globalizzazione economica nell’Africa occidentale:
il caso della Guinea**

Against the backdrop of accelerating economic globalisation and the dynamics of land appropriation and commodification in West Africa, there are growing concerns about human rights, particularly the right to food. In Guinea, problems are emerging within a framework characterised by land market liberalisation, increasing foreign investment pressure, and inadequate legal mechanisms to effectively protect rural populations. The right to food, recognised as a fundamental human right in numerous international legal instruments including, what is noteworthy, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), encompasses not only the physical and economic access to adequate food, but also a secure access to productive resources, especially land. Yet, current land policies tend to promote a utilitarian and market-driven view of land, often to the detriment of local “communities” rights and food sovereignty. This article critically analyses the tensions between land commodification, the logic of economic globalisation, and the effective realisation of the right to food in Guinea. Adopting a human rights-based approach, it seeks to examine the responsibilities of both the Guinean State and private and international actors regarding the protection and fulfilment of this right. Drawing on the example of Guinea for reflection on broader regional trends in West Africa and the specific legal and socio-political context, the paper investigates legal sources, field studies, and public policies in light of international human rights standards.

Keywords: right to food, land commodification, economic globalisation, human rights, land governance, food security, West Africa, Guinea

Nel contesto dell'espansione rapida della globalizzazione economica e delle dinamiche di appropriazione e mercificazione della terra nell'Africa occidentale, si fanno sempre più pressanti le preoccupazioni riguardo ai diritti umani, con particolare attenzione al diritto al cibo. In Guinea alcuni problemi emergono in un quadro caratterizzato dalla liberalizzazione del mercato fondiario, dall'aumento della pressione degli investimenti stranieri e da meccanismi giuridici inefficaci a tutelare le popolazioni rurali. Il diritto al cibo – riconosciuto come diritto umano fondamentale in numerosi strumenti giuridici internazionali, in particolare nel Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR) – comprende non solo l'accesso fisico ed economico a cibo adeguato, ma anche un accesso sicuro alle risorse produttive, soprattutto alla terra. Tuttavia, le politiche attuali in materia di terra privilegiano una visione utilitaristica e orientata al mercato, spesso a discapito dei diritti delle comunità locali e della sovranità alimentare. Questo articolo propone un'analisi critica delle tensioni tra la mercificazione della terra, la logica della globalizzazione economica e la realizzazione efficace del diritto al cibo in Guinea. Adottando un approccio fondato sui diritti umani, l'articolo si propone di esaminare le responsabilità sia dello Stato guineano sia degli attori privati e internazionali in merito alla tutela e al rispetto di questo diritto. In tale prospettiva, occorre riflettere sui più ampi trend regionali dell'Africa occidentale, nonché sul contesto giuridico e socio-politico specifico.

Parole chiave: diritto al cibo, mercificazione della terra, globalizzazione economica, diritti umani, governance della terra, sicurezza alimentare, Africa occidentale, Guinea

Introduction

Food, long understood as a simple physiological need essential for human survival, is now being considered from a much broader perspective, as a strategic resource that is crucial for national security and the balance of international relations. Indeed, food is no longer solely a humanitarian issue; it has become a matter of sovereignty, a factor in geopolitical stability, and a structuring element in the dynamics of global power. This evolution can be explained by the increasing interweaving of food systems with such essential dimensions as economic stability, social cohesion, and the resilience of states in the face of contemporary crises. In this context, any disruption related to the availability or accessibility of food cannot be reduced to a local or temporary crisis.¹ It acts as a powerful indicator of structural vulnerabilities and may, in certain cases, constitute a direct trigger for political instability, social tensions or even armed conflicts. Recent history shows, moreover,

¹ S. Savary et al., *Cartographie des mécanismes de perturbation et de résilience dans les systèmes alimentaires*, "Sécurité alimentaire" 2020, no. 12, pp. 695–717; M.A. Kamenya et al., *Investissements publics dans l'agriculture et sécurité alimentaire dans la CEDEAO*, "Food Policy" 2022, vol. 113, 102349.

that food price spikes as well as shortages of basic products may generate massive protest movements, weaken existing regimes and encourage the emergence of collective violence.

This dynamic takes on a particularly acute dimension in West Africa, a region marked by a combination of aggravating factors that include a rapid population growth, scarcity and overexploitation of arable land, increased dependence on food imports, or extreme vulnerability to climatic hazards.² In this fragile context, food insecurity reaches critical levels and becomes both a direct threat to social stability and a strategic factor that redraws political balances.³ Thus, West African food systems appear as paradoxical spaces constituting potential sources of instability when they fail, but also levers of resilience when strengthened by appropriate public policies and regional cooperation strategies. The challenge is therefore to transform food into an instrument of security and stability, not only for Guinea, but also, given the depth of interdependencies⁴ for the sub-regional order.

Thus, the right to food is a fundamental right based on the principle that every individual must have regular, permanent and unhindered access to sufficient food, both quantitatively and qualitatively, to be able to lead a healthy, dignified and active life. This right is intrinsically linked to the rights to an adequate standard of living, social justice, and respect for human dignity. It is enshrined in several international legal instruments, notably in Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)⁵ which recognises the right of everyone to be free from hunger and to have access to adequate, sufficient and culturally acceptable food. The right to food is not explicitly mentioned in the main African Charter on Human and Peoples' Rights (ACHPR), but it is implicitly recognised through other

² M.A. Kamenya et al., *Investissements publics dans l'agriculture...*

³ H. Canton, *Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture-FAO*, w: *The Europa Directory of International Organizations 2021*, London 2021, pp. 297–305; C. Hendrix, H.-J. Brinkman, *Food Insecurity and Conflict Dynamics: Causal Linkages and Complex Feedbacks*, "Stability: International Journal of Security and Development" 2013, vol. 2, no. 2, 26.

⁴ A. Diabaté, B.S. Diallo, *Assessing the effectiveness of the right to food in the context of economic globalisation: The case of Mali in West Africa*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2025, no. 1, pp. 123–145.

⁵ The ICESCR was adopted by the United Nations General Assembly in its resolution 2200 A (XXI) of 16 December 1966. It entered into force in 1976 and constitutes, together with the International Covenant on Civil and Political Rights (hereinafter: ICCPR), the International Bill of Human Rights, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights> [accessed on 14.06.2025].

articles, particularly Article 4 (Right to Life), Article 16 (Right to Health), and Article 22 (Right to Economic, Social and Cultural Development).⁶ This implicit recognition was established by the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHART) in the *SERAC v Nigeria* case.⁷ Additionally, the 2003 Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women (Maputo Protocol) explicitly recognises a right to food security for women under Article 15.

However, despite this normative recognition, the effective enjoyment of this right remains a major challenge in many regions of the world, particularly in West Africa. For example, in the Republic of Guinea, its practical implementation is hindered by numerous structural and cyclical obstacles, among which the most worrying challenges are the increasing commoditisation of agricultural land and the effects of economic globalisation, both disrupting land balances and traditional food systems. Pressure from domestic and foreign investors on arable land intensifies land conflicts, undermines the livelihoods of rural populations, and exacerbates the already precarious situation of smallholder farmers. This, in turn, contributes to adverse impacts such as eroding food sovereignty and increasing the vulnerability of local communities. In face of such worrying reality, a question about the effectiveness of the right to food must be asked, while an attempt to answer it may be also sought in the Guinean context. The present study aims to critically analyse and evaluate the implementation of the right to food in the Republic of Guinea. It will focus on the current national and international legal framework, the consequences of land market liberalisation with regards the access to land and food, and possible alternatives for strengthening food security for Guinean populations. Ultimately, this reflection aims to identify sustainable and equitable solutions to guarantee better the right to food for all.⁸ It adopts a qualitative, interdisciplinary legal methodology grounded in a human rights-based approach and combines the doctrinal analysis of key

⁶ African Charter on Human and Peoples' Rights, <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights> [accessed on 14.06.2025].

⁷ Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) v Nigeria (Communication No. 155/96) (Communication 155 of 1996) [2001] ACHPR 35 (27 October 2001). See generally, A. Eide, *Economic, Social and Cultural Rights As Human Rights*, in: A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds.), *Economic, Social, and Cultural Rights: A Textbook*, Leiden 1995, pp. 21–40; K. Drzewicki, *Internationalization of Human Rights and Their Juridization*, in: R. Hanski, M. Suksi (eds.), *An Introduction to the International Protection of Human Rights: A Textbook*, Turku 1999, p. 31.

⁸ P.-E. Bouillot, A. Diabaté, F. Garcia, *Le droit des contrats: outil de sécurité alimentaire dans le commerce et les investissements internationaux?* in: F. Collart Dutilleul, Th. Bréger

international instruments on the right to food and land, such as the ICESCR, UN General Comment No. 12, FAO Voluntary Guidelines, and UNDROP, with the examination of regional African and Guinean national laws.⁹

Using Guinea as a case study, the research explores the impacts of land commodification and economic globalisation on the right to food, drawing from primary and secondary sources including legal texts, policy documents, NGO reports, and academic studies. Beyond the legal analysis, a critical human rights perspective highlights power imbalances, neoliberal policy effects, and governance accountability gaps. Overall, the study relies primarily on desk research, supplemented by qualitative data from documented interviews and civil society reports, aiming to provide an illustrative rather than exhaustive analysis.

1. An appropriate, but insufficient, international, regional and national legal framework

The legal framework governing the right to food and land management in Guinea is based on a set of international, regional and national standards. At the international level, several instruments govern this right. One is the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) which enshrines the fundamental right of every individual to adequate food. The Sustainable Development Goals (SDGs) set by the United Nations, particularly SDG 2 which aims to eliminate hunger, are also a major reference. The FAO Voluntary Guidelines on Land Governance and the Right to Food outline the principles that seek to promote fair and sustainable management of land resources, while particular focus is put on food vulnerability and insecure land tenure.¹⁰ At the regional level, the primary African regional legal framework for food security is the Model Law on Food Security and

(eds.), *Penser une démocratie alimentaire*, vol. II: *Proposition Lascaux entre ressources naturelles et besoins fondamentaux*, San José 2014.

⁹ The right to food is included in Article 11 § 1 of the 1966 ICESCR in the context of the (more general) right to an adequate standard of living, and in subparagraphs (a) and (b) of Article 11 § 2 through the fundamental right of all persons to be free from hunger; in doing so, the improvement of methods of production, conservation and distribution of food is prescribed, as is the equitable distribution of global food resources in relation to needs.

¹⁰ Voluntary Guidelines for Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, Rome, 11 May 2012, Spec. item 3.2 CFS, 37th Session, Rome 17–22 October 2011, <http://www.fao.org/docrep/meeting/023/mc122f.pdf> [accessed on 14.06.2025]; Framework and Guidelines on Land Policy in Africa, Land Policy in Africa: A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure

Nutrition in Africa promoting a rights-based approach to food security for all Africans, adopted by the African Union (AU) and the Pan-African Parliament in 2024.

This framework builds on international instruments, such as the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR), and is supported by the provisions of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA) Agreement on food security. Regional organisations also play a role to be seen, among other things in the establishment of a regional food security reserve by the Economic Community of West African States (ECOWAS) through a Supplementary Act.¹¹ At the national level, the Guinean legislative framework is primarily structured around the 1992 Land and Property Law which constitutes the central legal instrument governing land management and use in Guinea. This law defines the various land ownership regimes, specifies the conditions for accessing and using land, and establishes the principles governing land and property management.

However, its implementation remains confronted with several major challenges, notably the coexistence of customary land law and modern law. This, in turn, gives rise to conflicts of jurisdiction and interpretation. In addition, the absence of a reliable land registry, coupled with the weakness of control and enforcement mechanisms, hinders the effectiveness of this legislation and deepens land insecurity. In addition to this legislative framework, Guinea has implemented several agricultural strategies and policies aimed at ensuring food security and promoting the development of the agricultural sector. Among them, the National Agricultural Development Policy (PNDA) and the National Agricultural Investment and Food Security Program (PNIASA) occupy a prominent place. These initiatives aim to increase agricultural productivity, modernise rural infrastructure, and promote local sectors to reduce the country's food dependence. However, their implementation faces structural obstacles, including a lack of funding, insufficient agricultural infrastructure, and weak organisation of sector stakeholders, all of them limiting their real impact on the food security of populations. Furthermore, several public institutions are involved in land governance and the regulation of food production in Guinea. The Ministry of Agriculture and Livestock

Livelihoods, https://au.int/sites/default/files/documents/30239-doc_framework_and_guidelines_on_land_policy_in_africa.pdf [accessed on 15.06.2025].

¹¹ C. Van der Ven, *Food Security in the African Continental Free Trade Area Legal framework*, in: D. Luke (ed.), *How Africa Eats: Trade, Food Security and Climate Risks*, London 2025, pp. 159–186; M. Dube, *Leveraging Services Trade Liberalization for Enhanced Food Security in the Southern Africa Development Community*, Winnipeg 2012.

play a central role in developing agricultural policies and monitoring their implementation, while the Ministry of Urban Planning, Housing and Regional Development is responsible for land management and urban planning.

Other organisations, among them the National Agency for Rural Promotion and Agricultural Advice (ANPROCA), support farmers by providing technical assistance and work towards securing access to natural resources. However, these institutions often suffer from a lack of coordination and resources, which is a major problem that limits the effectiveness of the measures implemented and exacerbates the challenges related to land governance and food production in Guinea.

2. Commodification of land and land insecurity in Guinea

For several decades, the land system in Guinea has undergone a profound transformation, characterised by intense agricultural and mining investments, both domestic and foreign.¹² Their development is part of a broader framework of market liberalisation and increased competition for access to natural resources, fostered by economic policies that encourage the establishment of private actors in the land and extractive sectors.¹³ The rise of large agribusiness and mining companies has led to accelerated land grabbing, frequently to the detriment of smallholder farmers and rural communities. While these investments are seen as a lever for economic development, they are nevertheless accompanied by profound socio-economic and environmental repercussions. In the absence of sufficiently protective regulatory mechanisms, the massive granting of land concessions to private companies has led to the forced displacement of rural populations, frequently carried out without fair compensation or adequate resettlement solutions, thus greatly magnifying the precariousness and vulnerability of these communities.

¹² A multi-stakeholder dialogue on the design and development of land reforms was established in Guinea with the organisation of the Estates General on Land for the Ministry of Cities and Regional Planning with funding from the European Union and the study of agricultural and rural land (carried out in 2016 by GRET/INSUCO) on behalf of the Ministry of Agriculture with funding from the AFD. M. Diop, *Réformes foncières et gestion des ressources naturelles en Guinée. Enjeux de patrimonialité et de propriété dans le Timbi au Fouta Djallon*, Karthala – Paris 2007.

¹³ S. Boni, *Understanding the Spirit of Law No. 98-750 of 23 December 1998 on the Rural Land Code in Côte d'Ivoire*, 2015, <https://shs.hal.science/hal-01116550/> [accessed on 15.06.2025].

The sharp decline in land available for family farming, that is still the primary source of subsistence and food security for much of the Guinean population, has fuelled the escalation of land conflicts which are often acts of opposition of local communities and investors to a State whose management of land resources is widely seen as opaque and skewed toward private economic interests. These land tensions highlight the shortcomings of the legal and institutional framework for securing land use and ownership rights. In the face of these challenges, more inclusive land governance and better coordination between productive investments and the protection of local populations' rights are imperatives for ensuring sustainable and equitable development in Guinea.

2.1. Land grabbing and marginalisation of small farmers

In recent years, land deals and transactions in Africa have garnered considerable political and scholarly attention, often characterised by a highly critical perspective. Southern countries, particularly in sub-Saharan Africa, often perceived as land-abundant yet underutilised, have become focal points of a global land rush involving both domestic and international actors. The existing literature on land grabbing is replete with accounts of transactions exhibiting varying degrees of transparency, encompassing confirmed and unconfirmed deals, coercive practices, allocations and dispossession, as well as instances of land redistribution and employment generation. Land grabbing in Guinea is often presented as a strategic tool to attract foreign investment, modernise the agricultural sector, and enhance development infrastructure. This, however, also brings about the progressive marginalisation of small producers who, despite cultivating these lands for generations, generally lack legal land titles guaranteeing their ownership or use rights. This land insecurity exposes them to increased risks of expropriation and forced displacement, often without adequate compensation.

There are several structural and institutional factors that worsen this trend. One is a dualistic land tenure system, where customary and modern law coexist, creating legal ambiguities that investors exploit to appropriate land to the detriment of the traditional rights of local communities. Another is institutional weakness characterised by the absence of a reliable national land registry, a lack of transparency in land allocation, and corrupt practices that foster an inequitable redistribution of land resources. Insufficient legal protection for farmers who, due to an inadequate or poorly enforced legal

framework, see their land rights systematically violated with no possibility of effective recourse, is another problem. The resulting exclusion of smallholder farmers has profound consequences for the rural socio-economic fabric. Indeed, the reallocation of fertile land to export crops or non-agricultural projects (mining, industrial infrastructure) significantly reduces the areas dedicated to subsistence farming, thus threatening the country's food security. This approach strips local populations of their livelihoods, amplifies precariousness, undermines rural communities, and intensifies land-related tensions.

Therefore, a thorough reform of the legal and institutional framework appears essential to reconcile economic attractiveness and the protection of local populations' land rights, to ensure sustainable and inclusive development in Guinea.

2.2. Regulation and shortcomings in the legal framework for land management

Although Guinea has a relatively comprehensive legal framework governing land management, its effective implementation remains largely hampered by multiple institutional, legal, and socio-economic obstacles. The 1992 Land and Property Law¹⁴ recognises the right to private property and the role of local authorities in that respect and as such constitutes a legal basis for land management. However, its implementation remains problematic, particularly due to the ineffectiveness of enforcement mechanisms and the absence of coercive measures to ensure respect for the rights set out.

The main gaps in the legal framework lie in several crucial areas. First, there is a lack of formal recognition of customary land rights which nevertheless govern access to land for a large majority of the population, thus creating a dissonance between written law and local practices. This situation is particularly challenging for rural communities and individuals seeking to secure land ownership, as they often become vulnerable to the influence of investors and public authorities. Second, the highly complex and opaque administrative system presents a significant challenge for smallholder farmers who struggle to obtain formal titles to their land. Red tape combined with

¹⁴ Land and Property Code in the Republic of Guinea, Ordinance No. 92-19 of 30 March 1992, Voluntary Guidelines for Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, Rome, 11 May 2012, Spec. item 3.2 CFS, 37th Session, Rome 17–22 October 2011, <http://www.fao.org/docrep/meeting/023/mc122f.pdf> [accessed on 15.06.2025]; The mining sector is governed by Law No. 2011-06 of 9 September 2011, establishing the Mining Code of the Republic of Guinea, as amended by Law No. 2013-53 of 8 April 2013.

a lack of transparency and resources creates an environment where access to land for the poorest remains greatly limited. Finally, the absence of clear and practical legal mechanisms to prevent and combat land grabbing, a growing phenomenon due to agricultural and mining investments, exposes local populations to abuses, particularly in the form of land grabbing or expropriation without adequate compensation. The effectiveness of the right to food in Guinea, directly linked to land dynamics, remains deeply compromised by the accelerated commodification of land and the negative impacts of economic globalisation. Indeed, although foreign investment may play a significant role in economic development, its massive arrival, without adequate regulation, risks further precariousness for the land and food security of local populations. Industrial agriculture or mining projects, often linked to land grabbing processes, lead to the shortening of the availability of agricultural land and disrupt traditional agricultural practices, causing food instability within rural communities.

To ensure food security and social justice in Guinea, it is imperative to implement more inclusive and equitable land governance. This requires recognising and securing customary land rights, streamlining administrative procedures, and establishing effective protection mechanisms against land grabbing. Furthermore, the adoption of agricultural policies focused on self-sufficiency prioritising local production and strengthening the resilience of communities in the face of global economic crises, proves to be a strategic priority. Finally, the recognition of the rights of rural populations, particularly regarding their participation in land decisions, is essential for the establishment of a fair and sustainable land system in Guinea.

3. Economic globalisation and its implications for food security in the West Africa context

Economic globalisation is defined as a process of intensification of trade, capital flows, goods, services, and information on a global scale, fostered by the development of communication technologies, the liberalisation of markets, and the increasing integration of national economies into a globalised system.¹⁵ This phenomenon has redefined profoundly the economic

¹⁵ G. Rabu, *Law and Globalization: Macro-Elements of Convergence between Legal Orders*, "Revue internationale de droit économique" 2008, no. 3, pp. 335–356; A. Diabaté, *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la marchandisation de la terre et de l'aliment dans un contexte de mondialisation économique en Afrique de l'Ouest*, "Revue Internationale de Droit et Science Politique" 2024, vol. 4, no. 11, pp. 96–127; C. Jourdain-Fortier, V. Pironon,

and social structures throughout the world, notably by modifying the modes of production, consumption, and distribution, including in strategic sectors such as agriculture.

In the agricultural sector, globalisation has had mixed effects. On the one hand, it has enabled significant advances, including improved yields due to the diffusion of modern technologies, increased agricultural trade, and an influx of foreign direct investment, particularly in developing countries. These dynamics have contributed, in some cases, to modernising agricultural production systems, thus stimulating rural economic growth and creating export opportunities. However, these benefits are accompanied by profound imbalances. By promoting a logic of competitiveness and specialisation of crops intended for export, globalisation tends to weaken local food systems that are often less competitive and geared towards self-consumption or local markets. An increased dependence on international markets exposes countries to sharp fluctuations in food prices and external shocks, jeopardising the food security of the most vulnerable populations. Furthermore, this process raises questions about food sovereignty understood as the right of peoples to define their own agricultural and food policies, to protect their local production, and to ensure equitable access to land, seeds, and natural resources.

The land grabbing of agricultural land effected by multinational companies or foreign investors and encouraged by land liberalisation compromises the ability of rural communities to produce their own food and maintain food autonomy. Thus, although economic globalisation has opened new prospects for agricultural development, it raises serious questions about its impacts on the equity, sustainability, and self-determination of food systems. These tensions necessitate critical reflection on regulatory mechanisms, agricultural policies, and local alternatives that can preserve food sovereignty in a globalised world.

3.1. Concentration of agricultural resources and dependence on global markets

One of the notable effects of economic globalisation on the agricultural sector is the concentration of land resources and food production in the hands of large multinational companies. These companies, often motivated by global economic considerations, seek out low-cost production areas to

maximise their profits.¹⁶ This results in land grabbing, the acquisition of agricultural land by foreign investors or transnational corporations, which is seriously detrimental to the situation and well-being of local producers. Rural communities, deprived of land and resources, see these processes as greatly compromising their food security. Furthermore, small-scale farms, often integrated into global trade circuits, are becoming increasingly dependent on fluctuations in global food prices. This dependence makes many African countries vulnerable to global economic crises, such as increases in commodity prices or disruptions in supply chains due to international crises. As a result, the most fragile of them find themselves in a situation where their ability to guarantee sufficient food for their populations is largely conditioned by external factors.

3.2. Impact on family and local farming

In many regions of the world, particularly in Africa, family farming remains a key pillar of food production. However, globalisation has often marginalised these agricultural systems in favour of export-oriented agro-industrial models. The introduction of large-scale monocultures, export crops, and genetically modified seeds is profoundly altering local agricultural structures, with adverse impacts on biodiversity, traditional knowledge, and community resilience to climate change. Family farms which play a crucial role in local food production, are thus weakened by increased competition from low-cost imported products. Due to higher production costs, local agricultural products struggle to compete with those from developed countries that are subsidised. This phenomenon not only leads to an erosion of food diversity but also to increased dependence on imports, which further reduces the food sovereignty of nations.

3.3. Natural resource grabbing and environmental impacts

Economic globalisation has led to the intensive exploitation of natural resources, particularly land and water, as these are pursued in an effort to meet the ever-growing global demand for agricultural products. This increased exploitation, combined with the widespread application of modern

¹⁶ L. Cotula et al., *Testing claims about large land deals in Africa: Findings from a multi-country study*, "Journal of Development Studies" 2014, vol. 50, no. 7, pp. 903–925; P. Woodhouse, *New investment, old challenges: land deals and the water constraint in African agriculture*, "Journal of Peasant Studies" 2012, vol. 39, no. 3–4, pp. 777–794.

agricultural techniques (including the use of pesticides, chemical fertilisers, and intensive irrigation), has led to multiple negative environmental consequences, including soil degradation, water pollution, and biodiversity loss.

In the long term, in the face of climate challenges, these changes hinder countries' ability to maintain sustainable and resilient agricultural production. Furthermore, the effects of climate change, exacerbated by global economic activity, have a direct impact on local food systems. Extreme weather events, such as droughts, floods, and heatwaves, have dramatic consequences for agricultural production, jeopardising the livelihoods of rural communities. Growing dependence on imported agricultural products, which are also often more vulnerable to global climate fluctuations, makes nations even more susceptible to external shocks.

3.4. The role of national and international agricultural policies

Faced with these challenges, governments must implement agricultural policies that support local production, protect vulnerable producers, and guarantee access to healthy and sustainable food for all populations.¹⁷ This involves establishing mechanisms that ensure secure land tenure, sustainable management of natural resources, and diversification of agricultural production. At the international level, it is necessary to rethink trade agreements and global agricultural policies to enable true food sovereignty. Free trade agreements, which often favour the interests of large multinationals to the detriment of local farmers, should be revisited. On the other hand, initiatives such as a smallholder agriculture, organic farming, or short distribution chains may provide interesting alternatives to strengthen the resilience of local food systems and limit the impacts of globalisation on food security. Economic globalisation has certainly brought development opportunities, but it has also intensified challenges related to food sovereignty, particularly for developing countries. As already mentioned, land grabbing that increases dependence on

¹⁷ Law No. 2008-03 of April 30, 2008, enacting the Framework Law on Urban Planning and Land Development. This Framework Law on Urban Planning and Land Development establishes the basic rules and procedures for urban planning, operational urban development, and the regulation of urban land use. The Declaration on Rural Land Policy (D/2001/07/PRG/SGG) was drafted by the SNRFR of the Ministry of Agriculture (adopting the rural land policy), signed in Conakry on 7 May 2001; Forestry Code of the Republic of Guinea, Law No. L/99/013/AN of 22 June 1999; Pastoral Code of the Republic of Guinea, Law No. L/95/51/CTRN of 29 August 1995; Water Code of the Republic of Guinea, Law No. L/94/005/CTRN of 15 February 1994; Local Government Code of the Republic of Guinea, revised by Law No. L/2017/040/AN of 24 February 2017.

global markets and environmental impacts poses major threats to peoples' food security in Africa. It is therefore imperative to adopt an approach that prioritises sustainable agricultural models, strengthens local capacities and ensures responsible management of natural resources, while ensuring that national and international policies support the food sovereignty of nations.

4. Legislative reforms for inclusive land governance in Guinea

The primary challenge facing future land governance reforms in Guinea lies in the recognition, respect, and protection of customary land rights.¹⁸ Addressing this challenge effectively requires the State to consider adoption of a comprehensive rural land code that would incorporate innovative provisions on land ownership. Such a legal framework would aim to bridge customary practices and modern law, providing local communities with formalised land documents, including property ownership certificates and certificates confirming possession of customary land rights. These documents should be easily accessible, enforceable against third parties, and fully recognised by national legal instruments, and would mirror the successful approaches implemented in countries like Mali.¹⁹

However, the formal guarantees offered by national and international legal frameworks alone are insufficient to ensure equitable access to land, particularly for women in rural areas. In practice, social norms, cultural practices, and entrenched gender biases often act as barriers, limiting women's effective access to land resources. Therefore, beyond legal recognition, reform efforts must actively address these socio-cultural constraints.

¹⁸ In Guinea, land legislation and successive reform processes have shown their limitations in the face of the multiplication of large-scale projects for the exploitation of land and natural resources in rural areas. M. Diop, *Réformes foncières...*; This is precisely the spirit and the letter of Decree No. 027-PRG- of 20 February 1961, requiring landowners to develop their plots see Official Gazette of 1 March 1961, p. 86.

¹⁹ See in particular the 2020 Guinean Constitution (Articles 1, 9 and 16), the Civil Code (particularly on inheritance law) and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979). Strategically designed land reform programs aim to promote women's land rights in many developing countries. Gender-based discrimination in land inheritance together with economic and social marginalisation is difficult to disentangle in communities and they can influence the impact of customary land reforms on women's land rights and their subsequent empowerment; Law no. 2017-001 of 11 April 2017 on agricultural land in Mali, Articles 9, 11 and 16.

Integrating customary law into new legal instruments must be done carefully, ensuring that it does not conflict with fundamental principles of equality. All land policies in Guinea must strive to balance respect for traditional practices with the demands of modern legislation, particularly in ways that safeguard and enhance women's land rights. Achieving this balance is crucial for promoting equitable, inclusive, and sustainable land governance across the country.

4.1. Recognition and security of customary land rights

One of the fundamental aspects of inclusive land governance is the recognition and security of customary land rights which govern access to land for a large majority of the population, particularly in rural areas. In many contexts, traditional land tenure systems are often perceived as informal or not recognised by national laws, exposing local populations to the risk of expropriation or dispossession of their land. These rights, although rooted in long-standing practices, do not always enjoy the same legal protection as private property rights. Legislative reforms must work to integrate these customary rights into national legal systems, while ensuring their compatibility with the principles of social justice and sustainability. Such integration requires a revision of national land laws to formally recognise the rights of local communities and provide them with a legal framework to protect them against abuse. Furthermore, it is essential to promote a land registration system that enables local communities to obtain land titles or certificates of ownership, thereby providing them with legal security and access to credit or subsidies for development.

4.2. Inclusive participation in land management

Inclusive land governance cannot be effective without the broad participation of various stakeholders that also include marginalised groups such as women, indigenous peoples and youth, who are often excluded from decision-making processes. Legislative reforms must establish mechanisms for the active participation of these groups in land management, through public consultations, advisory committees, or local assemblies. Ensuring gender equality in access to and control over land is particularly important. In many countries, women face structural barriers that prevent them from inheriting, owning, or managing land. Reforms must therefore include specific legal measures for land equality, such as legislative provisions that

ensure gender equality in the transmission of land rights, protection of the land rights of widows and orphans, and the establishment of land policies that promote women's participation in land-related decision-making. Inclusive land management must also include the creation of land conflict resolution mechanisms. In many parts of the world, land conflicts are common and have dramatic consequences for social cohesion and economic stability. These conflicts may arise from unclear land rights, competition for land use, or contested property titles.

Legislative reforms must establish effective and accessible conflict resolution mechanisms that integrate both formal (land tribunals, legal mediation) and informal (traditional mediation, community arbitration) methods. The goal is to reduce social tensions, protect the rights of those affected by land conflicts, and ensure peaceful and equitable land management. Inclusive land governance also requires a transparent and accountable system for managing land resources. Corruption, mismanagement, and a lack of transparency in land allocation and titling are recurring problems in many countries. Legislative reforms must ensure the establishment of rigorous control and monitoring mechanisms to ensure transparency in land distribution and access to land titles. Open land allocation processes that allow citizens to access information on land transactions and actively participate in decision-making are crucial in combating abuses and ensuring that the land rights of local populations, particularly the most vulnerable, are respected. Reforms must also include sanctions for land rights violations or corrupt practices to strengthen citizens' trust in land institutions.

Legislative reforms must also align with the Sustainable Development Goals, particularly those related to ending poverty (SDG 1), achieving zero hunger (SDG 2), promoting gender equality (SDG 5), ensuring access to clean water and sanitation (SDG 6), and reducing inequalities (SDG 10). Inclusive land governance must not only be about equitable land distribution, but also about integrating the principles of environmental sustainability and social justice into natural resource management. This requires the adoption of laws that promote sustainable land use, protect ecosystems, and ensure inclusive and environmentally friendly rural development. To sum up, legislative reforms in inclusive land governance are crucial to ensuring equitable and sustainable land management. They must recognise and protect community land rights, enable the participation of all stakeholders, establish mechanisms for resolving land disputes, and strengthen the transparency and accountability of public authorities. These reforms must be designed with a view to sustainable development and social justice in mind, to guarantee

long-term land security, social cohesion, and prosperity for rural populations, while contributing to the achievement of the Sustainable Development Goals.

Conclusion

Globalisation has a significant impact on food security in West Africa. While it facilitates access to a greater diversity of products and investment, it weakens local agriculture through competition from imports and a shift toward exports. This leads to a decline in food crops, a rural exodus of young people, increased dependence on global markets, and vulnerability to crises and price fluctuations. To address this, it is crucial to strengthen food self-sufficiency, protect local agricultural sectors, and promote rural development to ensure the region's economic and social stability.

In West Africa, and particularly in Guinea, land access and management are characterised by profound regulatory ambiguity which has significant socio-political and economic implications. Various stakeholders, including customary authorities, local communities, private investors, and state institutions, selectively refer to the rules or norms that best serve their interests, resulting in a proliferation of practices that are often contradictory. The results of this study demonstrate that, regardless of the standard invoked, land management practices remain highly diverse, fragmented, and often context specific.

This lack of regulatory harmonisation contributes directly to the emergence of inappropriate or unsustainable practices and encourages illicit transactions in the land sector. Such dynamics not only threaten equitable land distribution but also exacerbate social tensions, undermine local governance, and compromise economic development. Upon examination the range of management approaches observed in the field, this article highlights the complex interplay between formal legal frameworks, customary norms, and informal practices in shaping land governance outcomes.

A key contribution of this work is the creation of a space for critical reflection on land governance in Guinea, a country under intense demographic, urban, and agricultural pressures. The study highlights that these pressures emerge in a context lacking a clear, unified regulatory framework that serves as a common reference for all stakeholders. The absence of such a framework perpetuates uncertainty, limits accountability, and constrains efforts to achieve sustainable, transparent, and socially inclusive land management. Ultimately, understanding these governance gaps is crucial for designing

interventions that reconcile diverse interests and foster more coherent, equitable, and efficient land administration in Guinea.

Ultimately, the global food system is at a critical juncture, and West Africa illustrates its most acute vulnerabilities. The convergence of climate shocks, armed conflicts, and economic stagnation highlights a structural fragility that goes beyond the regional framework to become part of a continental and even global security issue. Food, as a vital and strategic resource, may be destabilising vector when compromised, but it also holds considerable potential for social cohesion, peace, and stability when it is sustainably secured. Faced with this reality, it is becoming imperative to move beyond the conception of food security as a simple development issue and fully integrate it into defense, diplomatic, and economic governance strategies. This requires strengthening regional and international policies around climate-resilient agriculture, supporting youth employment in the agricultural sector, regulating access to land, preventing conflicts related to natural resources, and improving the integration of regional markets. The establishment of early warning systems, the protection of strategic agricultural areas, and crop diversification are also priorities for strengthening the resilience of food systems. Ultimately, the West African experience, in general, and the Guinean case in particular, serve as a warning signal for the international community. In a deeply interconnected world, food insecurity, regardless of its location, generates systemic risks that could compromise global stability. Securing food systems sustainably must therefore be considered an essential pillar of peace and security in the 21st century.

BIBLIOGRAPHY

- Boni S. (2015), *Understanding the Spirit of Law No. 98-750 of 23 December 1998 on the Rural Land Code in Côte d'Ivoire*, <https://shs.hal.science/hal-01116550>.
- Bouillot P.-E., Diabaté A., Garcia F. (2014), *Le droit des contrats: outil de sécurité alimentaire dans le commerce et les investissements internationaux?* in: F. Collart Dutilleul, Th. Bréger (eds.), *Penser une démocratie alimentaire*, vol. II: *Proposition Lascaux entre ressources naturelles et besoins fondamentaux*, San José.
- Canton H. (2021), *Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture-FAO*, in: *The Europa Directory of International Organizations 2021*, London.
- Cotula L. et al. (2014), *Testing claims about large land deals in Africa: Findings from a multi-country study*, "Journal of Development Studies" vol. 50, no. 7.
- Diabaté A. (2024), *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la marchandisation de la terre et de l'aliment dans un contexte de mondialisation économique en Afrique de l'Ouest*, "Revue internationale de droit et science politique" vol. 4, no. 11.

- Diabaté A., Diallo B.S. (2025), *Assessing the effectiveness of the right to food in the context of economic globalization: The case of Mali in West Africa*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 1.
- Diop M. (2007), *Réformes foncières et gestion des ressources naturelles en Guinée. Enjeux de patrimonialité et de propriété dans le Timbi au Fouta Djallon*, Karthala – Paris.
- Dziewicki K. (1999), *Internationalization of Human Rights and Their Juridization*, in: R. Hanski, M. Suksi (eds.), *An Introduction to the International Protection of Human Rights: A Textbook*, Turku.
- Dube M. (2012), *Leveraging Services Trade Liberalization for Enhanced Food Security in the Southern Africa Development Community*, Winnipeg.
- Eide A. (1995), *Economic, Social and Cultural Rights As Human Rights*, in: A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds.), *Economic, Social, and Cultural Rights: A Textbook*, Leiden.
- Hendrix C., Brinkman H.-J. (2013), *Food Insecurity and Conflict Dynamics: Causal Linkages and Complex Feedbacks*, "Stability: International Journal of Security and Development" vol. 2, no. 2, 26.
- Jourdain-Fortier C., Pironon V., *La sécurité alimentaire dans le droit de l'OMC – Analyse critique et prospective*, in: F. Collart Dutilleul, Th. Bréger (eds.), *Penser une démocratie alimentaire*, vol. I, San José.
- Kamenya M.A. et al. (2022), *Investissements publics dans l'agriculture et sécurité alimentaire dans la CEDEAO*, "Food Policy" vol. 113, 102349.
- Rabu G. (2008), *Law and Globalization: Macro-Elements of Convergence between Legal Orders*, "Revue internationale de droit économique" no. 3.
- Savary S. et al. (2020), *Cartographie des mécanismes de perturbation et de résilience dans les systèmes alimentaires*, "Sécurité alimentaire" vol. 12.
- Van der Ven C. (2025), *Food Security in the African Continental Free Trade Area Legal framework*, in: D. Luke (ed.), *How Africa Eats: Trade, Food Security and Climate Risks*, London.
- Woodhouse P. (2012), *New investment, old challenges: land deals and the water constraint in African agriculture*, "Journal of Peasant Studies" vol. 39, no. 3–4.

ANNA JACKOWSKA

Uniwersytet Warszawski, Polska
e-mail: am.jackowska@uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-0831-6531

Wybrane aspekty prawne informacji na temat żywności w Finlandii

Selected legal aspects of food information in Finland

Alcuni aspetti giuridici
riguardanti l'informazione sui prodotti alimentari in Finlandia

This article presents Finnish regulations on food information and attempts to identify those of the solutions presented that could be adopted by Polish legislators. In order to achieve this aim it examines voluntary product origin labelling, the deposit system, alcohol advertising and “GMO-free” labelling. Their analysis leads to the conclusion that Finland has introduced solutions that promote local patriotism and facilitate informed consumer choice by providing detailed information. The author believes that Finnish solutions such as the zero tolerance principle for “GMO-free” labelling and the modern deposit system could serve as good examples for Polish legislators. The introduction of similar solutions in Poland might contribute to improving consumer protection and food quality on the market.

Keywords: food labelling, country and place of origin of the product, food information, deposit system, GMO-free, food law

L'obiettivo dell'articolo è esaminare nel dettaglio le regolazioni finlandesi in materia di informazioni sui prodotti alimentari e individuare quali soluzioni possano essere adottate dal legislatore polacco. Per raggiungere tale scopo sono stati presentati i seguenti aspetti: l'etichettatura volontaria dell'origine del prodotto, il sistema di cauzione, la pubblicità dell'alcol e la dicitura “senza OGM”. L'analisi conduce a constatare che in Finlandia sono state introdotte delle soluzioni che, da un lato, promuovono il patriottismo locale, e, dall'altro, forniscono informazioni dettagliate per favorire scelte consapevoli da parte dei consumatori. Secondo l'Autrice, le soluzioni finlandesi come il principio di tolleranza zero per la dicitura “senza OGM” oppure il moderno sistema di cauzione rappresentano un valido esempio per il legislatore polacco. L'adozione di simili soluzioni in Polonia potrebbe rafforzare la tutela dei consumatori e migliorare la qualità degli alimenti sul mercato.

Parole chiave: etichettatura dei prodotti alimentari, paese e luogo di origine del prodotto, informazioni sui prodotti alimentari, sistema di cauzione, senza OGM, diritto alimentare

Wstęp

Zagadnienia prawa żywnościowego w dużej mierze zostały uregulowane na poziomie aktów prawnych Unii Europejskiej. Regulacje te są tak obszerne, że kraje członkowskie Unii Europejskiej zostały właściwie pozbawione możliwości wydawania samodzielnych aktów prawnych w tej tematyce. Krajowe regulacje prawne z zakresu prawa żywnościowego w większości realizują unijne rozporządzenia bądź implementują dyrektywy¹. Cele prawa żywnościowego można podzielić na dwie grupy. Pierwsza obejmuje cele nadrzędne, mające zastosowanie do wszystkich aktów prawa żywnościowego, druga – cele, które mają zastosowanie w tych regulacjach, „gdzie jest to właściwe”². Zgodnie z tym podziałem celami prawa żywnościowego są: 1) zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego, 2) ochrona interesów ekonomicznych konsumenta, 3) zagwarantowanie rzetelności transakcji handlowych (cel ten nie jest ujmowany samodzielnie), 4) zapewnienie swobodnego przepływu żywności w Unii Europejskiej (w tym przypadku mowa jest o „osiągnięciu”, a nie o „realizacji” i został on zawężony wyłącznie do żywności zgodnej z wymaganiami prawa żywnościowego). Ponadto w przypadkach, gdy jest to właściwe, do celów prawa żywnościowego zalicza się: 1) ochronę zdrowia i warunków życia zwierząt i zdrowia roślin, 2) ochronę środowiska³. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z literalnym brzmieniem

¹ M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 100.

² Zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L 31 z 1.02.2002): „1. Prawo żywnościowe ma za zadanie realizację jednego lub więcej ogólnych celów dotyczących wysokiego poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi oraz ochrony interesów konsumentów, z uwzględnieniem uczciwych praktyk w handlu żywnością, biorąc pod uwagę, tam gdzie jest to właściwe, ochronę zdrowia i warunków życia zwierząt, zdrowia roślin i środowiska naturalnego. 2. Prawo żywnościowe ma na celu osiągnięcie swobodnego przepływu we Wspólnocie żywności i pasz wyprodukowanych lub wprowadzanych do obrotu zgodnie z ogólnymi zasadami i wymogami niniejszego rozdziału”.

³ B.M.J. van der Meulen, *The System of Food Law in the European Union*, „Deakin Law Review” 2009, nr 2, s. 310.

art. 5 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 wyłącznie dwa cele – zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz ochrona interesów ekonomicznych konsumentów – mają charakter samodzielnych celów prawa żywnościowego i mogą być kwalifikowane jako cele nadrzędne. Pozostałe cele są realizowane w ramach lub z uwzględnieniem realizacji powyższych dwóch podstawowych celów⁴.

Jedną z najważniejszych kwestii z zakresu prawa żywnościowego jest informacja na temat żywności, która obejmuje: znakowanie, prezentację i reklamę żywności⁵. Informacje znajdujące się na etykiecie stanowią podstawowy sposób komunikacji między producentem a konsumentem. Bardziej precyzyjna i szczegółowa etykieta towarzysząca konkretnemu produktowi pozwala konsumentowi zdobyć wiedzę, porównać go z innymi środkami spożywczymi, a przede wszystkim świadomie podjąć decyzję o zakupie⁶. Wymogi dotyczące informacji na temat żywności zostały zharmonizowane przez prawo Unii Europejskiej, a ewentualne odstępstwa są możliwe jedynie w określonych prawem przypadkach⁷. Zgodnie z art. 38 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności (1169/2011/UE)⁸ państwa członkowskie mogą przyjmować regulacje krajowe, o ile dana kwestia nie jest zharmonizowana w rozporządzeniu nr 1169/2011 oraz pod warunkiem że dana regulacja nie utrudnia ani nie ogranicza swobodnego przepływu towarów i spełnia wymogi określone w art. 39 rozporządzenia nr 1169/2011. Zgodnie z tym rozporządzeniem informacje przekazywane konsumentom można podzielić na obowiązkowe i dobrowolne. W odróżnieniu od informacji obowiązkowych, przepisy prawa nie przewidują zamkniętego katalogu informacji

⁴ P. Wojciechowski, *Cele prawa żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 47.

⁵ P. Wojciechowski, *Znakowanie żywności jako instrument realizacji celów prawa żywnościowego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2, s. 509.

⁶ P. Wojciechowski, *Regulacje dotyczące informacji na temat żywności*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 416.

⁷ A. Szymecka-Wesołowska, *Znakowanie. Prezentacja. Reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa 2018, s. 473.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.Urz. UE L 304/18 z 22.11.2011; dalej: rozporządzenie nr 1169/2011).

przekazywanych dobrowolnie. Istnieją jednak wymogi, zgodnie z którymi informacje dobrowolne nie mogą wprowadzać konsumenta w błąd, nie mogą być niejednoznaczne ani dezorientować konsumenta, a w stosowanych przypadkach muszą być oparte na odpowiednich dowodach naukowych⁹.

Jednym z ciekawszych systemów dotyczących informacji na temat żywności, funkcjonujących w państwach Unii Europejskiej, jest system fiński. Ogólne wymagania dotyczące etykietowania artykułów spożywczych zostały zawarte w rozporządzeniu nr 1169/2011. Krajowe przepisy dotyczące etykietowania i oznakowania żywności są uregulowane w ustawie o bezpieczeństwie konsumentów¹⁰, która została uchwalona zgodnie z dyrektywą Unii Europejskiej w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów¹¹, oraz w fińskiej ustawie o żywności¹². Produkty wymagające instrukcji użytkowania muszą być oznaczone w obu językach urzędowych: fińskim i szwedzkim¹³. Regulacje dotyczące informacji na temat żywności zawarte są również m.in. w: rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Leśnictwa w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności (834/2014)¹⁴, rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Leśnictwa w sprawie zgłaszania wysokiej zawartości soli w niektórych środkach spożywczych (1010/2014)¹⁵ oraz innych bardziej szczegółowych przepisach, które zostaną przedstawione w dalszej części.

⁹ Art. 36 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011.

¹⁰ Ustawa z 22 lipca 2011 r. o bezpieczeństwie konsumentów nr 920/2011 (ze zm.), dostępna w językach fińskim i szwedzkim w elektronicznych zbiorach aktów prawnych Finlandii: <http://www.finlex.fi> [dostęp: 20.03.2025].

¹¹ Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (Dz.Urz. UE L 11 z 15.01.2002). Dyrektywa ta obowiązywała do 12 grudnia 2024 r., po czym została zastąpiona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/988 z 10 maja 2023 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, zmieniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 oraz uchylającym dyrektywę 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywę Rady 87/357/EWG (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.Urz. UE L 135 z 23.05.2023).

¹² Ustawa z 9 kwietnia 2021 r. o żywności nr 297/2021 (ze zm.), <http://www.finlex.fi> [dostęp: 13.07.2024].

¹³ Sekcja 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Leśnictwa w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności nr 834/2014 (ze zm.), <http://www.finlex.fi> [dostęp: 13.07.2024].

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Leśnictwa w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności nr 834/2014, <https://www.finlex.fi> [dostęp: 13.07.2024].

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Leśnictwa w sprawie zgłaszania wysokiej zawartości soli w niektórych środkach spożywczych nr 1010/2014 (ze zm.), <https://www.finlex.fi> [dostęp: 16.07.2024].

W artykule zostaną omówione wybrane zagadnienia informacji na temat żywności: dobrowolne oznaczenie pochodzenia produktu, system kaucyjny, reklama alkoholu i oznaczenie „wolne od GMO”. Wybór dotyczy zarówno dobrowolnych elementów oznakowania (dobrowolne oznaczenie pochodzenia produktu, oznaczenie „wolne od GMO”), jak i tych, które w dużej mierze zależą od regulacji państw członkowskich UE (system kaucyjny, reklama alkoholu). Celem artykułu jest przybliżenie fińskich regulacji w zakresie informacji na temat żywności oraz wskazanie, które z prezentowanych rozwiązań mogłyby zostać wykorzystane przez polskiego ustawodawcę.

1. Dobrowolne oznaczenie pochodzenia produktu

Ustawodawca unijny przewiduje możliwość umieszczania dobrowolnego oznakowania pochodzenia produktu¹⁶. W Finlandii zostało opracowanych kilka dobrowolnych oznaczeń pochodzenia produktów. Działają one na zasadzie samoregulacji. Prawo do oznaczeń na etykiecie mają organizacje i stowarzyszenia, które poprzez własne organy przyznają uprawnienia do umieszczenia logo na etykiecie¹⁷.

Jednym z dobrowolnych oznaczeń jest etykieta Hyvää Suomesta¹⁸. Może być ona umieszczana na produktach, które są wytwarzane w Finlandii i w których co najmniej 75% surowców jest fińskich. W przypadku produktów zawierających mięso, ryby, jaja czy mleko pochodzenie produktów musi być w 100% fińskie. Prawo do używania etykiety Hyvää Suomesta jest przyznawane przez fińskie pozarządowe stowarzyszenie międzybranżowe non-profit Ruokatieto Yhdistys ry, które promuje rodzimą produkcję i kulturę żywności oraz wspiera lokalny patriotyzm¹⁹. Stowarzyszenie działa na podstawie regulaminu. Oznaczenie Hyvää Suomesta rozpoznaje ponad 90% Finów i jest stosowane przez 350 producentów żywności na ponad 12 tys. produktów²⁰.

W Polsce odpowiednikiem tego fińskiego rozwiązania, choć funkcjonującym na innych zasadach, jest oznaczenie „Produkt polski”. Ma ono na celu

¹⁶ Art. 36 rozporządzenia nr 1169/2011.

¹⁷ Zasady dotyczące funkcjonowania oznaczenia Hyvää Suomesta: <https://ruokatieto.fi/hyvaa-suomesta-merkki/lyhyesti-merkista/>, regulamin symbolu Key Flag: <https://suomalainen-tyo.fi/en/services/key-flag/rules/>, regulamin etykiety Cotyledon: https://kauppapuutarhaliitto.fi/wp-content/uploads/2019/10/KPL_S%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t_12.6.2012-.pdf [dostęp: 27.08.2024].

¹⁸ Wyprodukowano w Finlandii.

¹⁹ O przyznawaniu dobrowolnego oznaczenia Hyvää Suomesta: <https://ruokatieto.fi/en/home/> [dostęp: 17.07.2024].

²⁰ Ibidem.

promowanie produktów wytworzonych z polskich surowców, aby budować patriotyzm konsumencki²¹. Zostało jednak uregulowane na poziomie ustawowym²². W analizach wskazuje się na problem braku publicznie dostępnych danych dotyczących skali wykorzystania znaku, a także prawidłowości jego użycia²³.

Kolejnym oznaczeniem dobrowolnie umieszczanym na etykiecie, który informuje o wytworzeniu produktu w Finlandii jest symbol Key Flag. Ma on dostarczać informacji o fińskim pochodzeniu produktu, usługi lub sklepu internetowego oraz jego wkładzie w fiński rynek pracy. Umieszczenie oznaczenia Key Flag jest możliwe, gdy minimalny udział krajowy w progu rentowności produktu wynosi 50%. Kryterium to może być spełnione po wyliczeniu proporcji fińskich kosztów do kosztów progu rentowności, które uwzględniają nie tylko koszty surowców, ale także inne poniesione koszty, np. koszty personelu, materiały opakowaniowe i niektóre koszty marketingowe. Prawo do korzystania z Key Flag jest przyznawane przez stowarzyszenie Suomalainen työ ry²⁴, którego znak jest własnością²⁵.

Etykieta Cotyledon jest fińską etykietą jakości, z której mogą korzystać fińscy rolnicy. Użycie etykiety wymaga stosowania wytycznych jakościowych Laaturaha w produkcji warzyw, lecz nie może zastąpić ustnych informacji o kraju pochodzenia. Prawo do używania etykiety Cotyledon²⁶ przyznaje Kotimaiset Kasvikset ry²⁷.

Kolejnym znakiem jakości, który po spełnieniu odpowiednich wymogów może być umieszczony na etykiecie, jest symbol Maakuntien Parhaat²⁸. Mogą go używać małe firmy z fińskim kapitałem, o co najmniej 80-proc. progu rentowności (praca i surowce), ale 100-proc. udziale surowców pierwotnych.

²¹ Co oznacza znak „Produkt polski” i kiedy można go stosować?, <https://www.gov.pl/web/wijhars-olsztyn/co-oznacza-znak-produkt-polski-i-kiedy-mozna-go-stosowac> [dostęp: 28.08.2024].

²² Art. 7b ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1980).

²³ M. Kawko, B. Mielniczek, M. Perowicz, P. Trudnowski, *Patriotyzm gospodarczy AD 2025. Rekomendacje i poradnik świadomego konsumenta*, Kraków 2025, s. 22.

²⁴ Fińskie Stowarzyszenie na rzecz Pracy.

²⁵ O symbolu Key Flag: <https://suomalaintyö.fi/en/services/key-flag/> [dostęp: 18.07.2024].

²⁶ O etykiecie Cotyledon: <https://kauppapuutarhaliitto.fi/tietoa-liitosta/in-english/> [dostęp: 18.07.2024].

²⁷ Stowarzyszenie Producentów Szklarniowych.

²⁸ Najlepszy z regionów.

Prawo do używania znaku jakości Maakuntien Parhaat jest przyznawane przez Stowarzyszenie Centrów ProAgria²⁹.

Ostatnim istotnym oznaczeniem, który można dobrowolnie umieszczać na etykiecie produktu żywnościowego, jest flaga fińska. Może być ona stosowana samodzielnie w przypadku produktów, aby podkreślić ich fińskie pochodzenie. Produkt musi być całkowicie lub głównie fiński pod względem produkcji i surowców, w przeciwnym razie użycie flagi może wprowadzać konsumenta w błąd – przykładowo nie na wszystkich przyprawach można umieścić symbol flagi fińskiej, gdyż niektóre nie są uzyskiwane w Finlandii.

2. System kaucyjny w Finlandii

Prawo żywnościowe obejmuje również zagadnienia materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością. Wprowadzane do obrotu materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością muszą odpowiadać wymogom ogólnym określonym w rozporządzeniu (WE) nr 1935/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady³⁰. W tej materii warto zwrócić uwagę na system kaucyjny, z którym związany jest wymóg odpowiedniego znakowania opakowań żywności. Metalowa puszka lub plastikowa butelka należąca do systemu kaucyjnego powinna zawierać specjalne oznaczenie na opakowaniu. Recykling różnych rodzajów opakowań został uregulowany na poziomie prawodawstwa Unii Europejskiej³¹. W Finlandii obowiązują dwie regulacje dotyczące recyklingu opakowań po napojach. Jedna nakłada podatek na opakowania jednorazowe³², druga oferuje zwrotny depozyt jako alternatywę dla podatku. System kaucyjny został uregulowany w ustawie o odpadach³³ oraz rozporządzeniu rządu w sprawie systemu zwrotu

²⁹ O przyznawaniu znaku jakości Maakuntien Parhaat: <https://www.proagria.fi/en> [dostęp: 18.07.2024].

³⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1935/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 października 2004 r. w sprawie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz uchylające dyrektywy 80/590/EWG i 89/109/EWG (Dz.Urz. UE L 338 z 13.11.2004).

³¹ Rozporządzenie Komisji (UE) 2022/1616 z 15 września 2022 r. w sprawie materiałów i wyrobów z tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 282/2008 (Dz.Urz. UE L 243 z 20.09.2022).

³² Ustawa z 3 grudnia 2004 r. o podatku akcyzowym od niektórych opakowań napojów nr 1037/2004 (ze zm.), <https://www.finlex.fi> [dostęp: 25.07.2024].

³³ Ustawa z 17 czerwca 2011 r. o odpadach nr 646/2011 (ze zm.), <https://finlex.fi> [dostęp: 23.07.2024].

opakowań po napojach³⁴. Zawierają one m.in. regulacje dotyczące kwot za zwrot napojów oraz wymogi, jakie muszą spełnić producenci napojów, aby uczestniczyć w programie.

W przypadku opakowań niektórych napojów alkoholowych i bezalkoholowych pobierany jest podatek od opakowań napojów w wysokości 0,51 euro za litr. Zwolnienie z podatku można uzyskać, przystępując do dobrowolnego i zatwierdzonego programu kaucyjnego, który stanowi alternatywę dla rządowego podatku od opakowań napojów, lub organizując nowy system zwrotów. Program kaucyjny jest prowadzony przez organizację non-profit Palpa, Suomen Palautuspakkaus Oy³⁵. Palpa zarządza i rozwija rentowność systemów opakowań na napoje. Jej celem jest ułatwienie zwrotu opakowań po napojach, aby zachęcić konsumentów do recyklingu. Aby przystąpić do programu Palpa, należy umieścić na opakowaniu informację o kaucji, spełnić wymóg wskaźnika zwrotu, a butelki produkować z materiałów przeznaczonych do recyklingu. Producenci napojów mogą być dodatkowo zwolnieni z podatku, jeśli spełnione są następujące wymagania: zapewniona jest wystarczająca liczba punktów zbiórki, producent lub importer składa sprawozdania do Ministerstwa Środowiska dotyczące zarządzania systemem i wskaźników zwrotów oraz opakowania jednorazowe nie osłabiają infrastruktury umożliwiającej ponowne napełnianie butelek. W praktyce większość producentów i importerów napojów jest członkami systemów zwrotów zarządzanych przez Palpę. Jedynie sieć sklepów spożywczych Lidl nie uczestniczy w fińskim systemie kaucyjnym, a butelki Lidl można wymienić wyłącznie w sklepach tej sieci w ramach jej własnego programu kaucyjnego³⁶.

Program kaucyjny Palpa funkcjonuje według określonych zasad. Konsument może rozpoznać opakowanie (np. metalową puszkę lub plastikową butelkę) należące do systemu kaucyjnego Palpa po specjalnym oznaczeniu, które pokazuje również wartość zwrotu. Nie wszystkie szklane butelki mają takie oznaczenie. Wtedy udział w systemie kaucyjnym Palpa można sprawdzić na paragonie zakupu, etykiecie na półce lub za pomocą odpowiedniego narzędzia na jej stronie internetowej. Zgodnie z § 2 rozporządzenia rządu w sprawie systemu zwrotu opakowań po napojach kaucja za opakowanie napoju należącego do systemu zwrotów musi wynosić co najmniej: 1) 0,15 euro

³⁴ Rozporządzenie rządu z 8 lipca 2013 r. w sprawie systemu zwrotu opakowań po napojach nr 526/2013, <https://www.finlex.fi> [dostęp: 23.07.2024].

³⁵ Oficjalna strona organizacji Palpa: <https://www.palpa.fi/english/> [dostęp: 23.07.2024].

³⁶ FAQ, Suomen Palautuspakkaus Oy (Palpa), <https://www.palpa.fi/for-consumers/faq/> [dostęp: 23.07.2024].

za paczkę metalową; 2) 0,20 euro za opakowanie plastikowe o pojemności większej niż 0,35 litra, ale mniejszej niż 1,0 litra; 3) 0,40 euro za opakowanie plastikowe o pojemności co najmniej 1,0 litra; 4) 0,10 euro za opakowanie inne niż określone w pkt 1–3.

Producent lub importer napoju zgłasza do Palpy produkt, który dostarczył do sprzedaży, i wpłaca organizacji kaucję. Następnie sklep, do którego dostarczono produkt, wpłaca producentowi lub importerowi napoju kaucję. Po zakupie napoju konsument, aby uzyskać zwrot kaucji, zwraca puste opakowanie do specjalnych automatów kaucyjnych. Opakowania na napoje są połączone z punktami zwrotnymi obsługiwanymi przez Palpę. Można je zwrócić do wszystkich automatów przeznaczonych do sprzedaży zwrotnej znajdujących się na terenie Finlandii. Automat do sprzedaży zwrotnej identyfikuje opakowanie ze znakiem kaucji przez porównanie kodu kreskowego i kształtu z informacjami zawartymi w rejestrze automatu do sprzedaży zwrotnej. Aby zapewnić prawidłową identyfikację, opakowanie depozytowe powinno być nienaruszone, a kod kreskowy – czytelny. Dzięki temu osoba zwracająca paczkę otrzyma właściwą kwotę depozytu. Wszystkie sklepy, kioski i stacje benzynowe, które sprzedają napoje kaucyjne, są zobowiązane do przyjmowania takich zwrotów. Konsument otrzymuje kaucję po oddaniu pustego opakowania do punktu zwrotu. Następnie punkt zwrotu i zakład przetwarzania zgłaszają do Palpy zwracane opakowania. Na końcu Palpa wpłaca kaucję w celu zwrotu punktów³⁷.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia rządu w sprawie systemu zwrotu opakowań po napojach producent lub importer opakowań po napojach jest zobowiązany zapewnić, aby zwracana liczba opakowań odpowiadała liczbie opakowań wprowadzonych do obrotu rocznie na poziomie: 1) co najmniej 90% opakowań na napoje wielokrotnego użytku, 2) co najmniej 90% opakowań po napojach nadających się do jednorazowego napełnienia, przeznaczonych do recyklingu. W przypadku niespełnienia wymogu producenci i importerzy mogą nie zostać zwolnieni z podatku. Osoba, która stanie się operatorem systemu zwrotu opakowań po napojach, musi wywiązać się z obowiązku osiągnięcia wskaźnika ponownego użycia i recyklingu zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia na koniec trzeciego pełnego roku kalendarzowego od rozpoczęcia działalności.

W Polsce zgodnie z ustawą z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych

³⁷ <https://www.palpa.fi/juomapakkausten-kierratys/pantillinen-jarjestelma/> [dostęp: 23.07.2024].

innych ustaw³⁸ system kaucyjny zacznie funkcjonować od 1 października 2025 r. Będą go tworzyć przedsiębiorcy wprowadzający do obrotu napoje w opakowaniach objętych systemem kaucyjnym za pośrednictwem podmiotu reprezentującego oraz sklepy, w których oferowane są takie produkty. Przedsiębiorcy produkujący napoje w opakowaniach objętych systemem zobowiązani będą do umieszczania na nich oznakowania, które będzie wskazywało na objęcie opakowania systemem kaucyjnym i określało wysokość kaucji. Systemem kaucyjnym objęte będą opakowania na napoje jednokrotnego użytku: butelki PET o pojemności do 3 litrów i puszki metalowe o pojemności do 1 litra oraz butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 litra.

3. Reklama napojów alkoholowych

Głównym celem fińskiej polityki zdrowotnej jest redukcja szkód spowodowanych alkoholem poprzez wysokie podatki akcyzowe na alkohol oraz ograniczenie fizycznej dostępności w sprzedaży (monopol państwa) i marketingu alkoholu³⁹. W Finlandii reklama napojów alkoholowych jest regulowana ustawą – Prawo alkoholowe⁴⁰. Zgodnie z § 2 ma ona zastosowanie do wytwarzania, importu, eksportu, transportu, sprzedaży i innego przekazywania, używania, posiadania i wprowadzania do obrotu substancji alkoholowych. Zgodnie z § 3 ustawy substancją alkoholową jest substancja lub produkt zawierający więcej niż 1,2% alkoholu etylowego oraz maksymalnie 80% alkoholu etylowego. Nadzór nad reklamą napojów alkoholowych należy głównie do regionalnych organów administracyjnych (Regionalne Agencje Administracyjne Państwowe). Natomiast nadzór ponadregionalny lub wdrażany na szczeblu krajowym pełni Krajowy Urząd Nadzoru ds. Dobrobytu i Zdrowia (Valvira) – centralny organ administracyjny Ministerstwa Spraw Społecznych i Zdrowia, który kieruje, wydaje zezwolenia i nadzoruje. Do jego zadań należy ustalanie wytycznych dla regionalnych organów administracyjnych i regionalnych organów pomocy społecznej w związku z zadaniami związanymi z opieką społeczną i zdrowotną oraz z wczesną edukacją, ustalanie wytycznych dla regionalnych organów ad-

³⁸ Ustawa z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1911).

³⁹ T. Karlsson, P. Mäkelä, Ch. Tigerstedt, I. Keskimäki, *The Road to the Alcohol Act 2018 in Finland: A conflict between public health objectives and neoliberal goals*, „Health Policy” 2020, t. 124, nr 1, s. 1–6.

⁴⁰ Ustawa z 28 grudnia 2017 r. – Prawo alkoholowe nr 1102/2017 (ze zm.), <https://www.finlex.fi> [dostęp: 25.07.2024] (dalej: Prawo alkoholowe).

ministracyjnych w zakresie zadań związanych z wytwarzaniem, sprzedażą, podawaniem i spożywaniem alkoholu oraz zadań związanych z ochroną zdrowia i kontrolą tytoniu⁴¹.

Co do zasady reklama alkoholu jest prawnie ograniczona. Celem ograniczeń jest zmniejszenie wszelkich szkód powodowanych przez alkohol⁴². Przez marketing rozumie się nie tylko reklamę, reklamę pośrednią i inne formy promocji sprzedaży, ale także regularną reklamę w mediach i inną komunikację komercyjną skierowaną do konsumentów. Reklama, reklama pośrednia i inne formy promocji sprzedaży „łagodnych” napojów alkoholowych, tj. zawierających nie więcej niż 22% alkoholu, są dozwolone, natomiast Prawo alkoholowe nakłada rozmaite ograniczenia na różne formy marketingu. Ograniczenia marketingowe dotyczą również napojów zawierających 1,2–2,8% alkoholu. Reklama nie jest dozwolona np. w miejscach publicznych i nie może być kierowana do nieletnich ani być sprzeczna z dobrymi obyczajami.

Reklama „łagodnych” napojów alkoholowych jest prawnie zabroniona w telewizji i radiu w godzinach 7.00–22.00 oraz w kinach podczas wyświetlania filmów dla widzów poniżej 18 lat. Ponadto jest zabroniona w mediach społecznościowych, jeżeli operator komercyjny wykorzystuje treści tekstowe lub graficzne stworzone przez konsumentów (użytkowników) w swojej usłudze sieci informacyjnej⁴³.

Reklama „łagodnych” alkoholi nie może przedstawiać nieletnich ani innych osób, u których stan upojenia jest wyraźnie widoczny lub które zachowują się w sposób nieuporządkowany, ani nie może być kierowana do takich osób. Zabroniona jest również reklama alkoholu, która obejmuje konsumentów biorących udział w grach, losowaniach nagród lub konkursach. Niedozwolone jest łączenie obrazu spożywania alkoholu z prowadzeniem pojazdu ani sugerowanie, że spożywanie alkoholu poprawia wydajność lub przyczynia się do sukcesu społecznego. Co więcej, zakazane jest tworzenie wizerunku alkoholu jako posiadającego właściwości medyczne lub terapeutyczne, pobudzające/relaksujące lub sprzyjające rozwiązywaniu konfliktów. Marketing alkoholu nie może być sprzeczny z dobrymi praktykami ani nieodpowiedni lub wprowadzający w błąd konsumentów⁴⁴.

⁴¹ Ustawa z 31 października 2008 r. o Agencji Zezwoleń i Nadzoru nad Sektorem Socjalnym i Zdrowotnym, 669/2008, <https://www.finlex.fi> [dostęp: 30.07.2024].

⁴² § 50 Prawa alkoholowego.

⁴³ <https://valvira.fi/en/beer/beer-marketing-on-social-media> [dostęp: 30.07.2024].

⁴⁴ <https://valvira.fi/en/beer/beer-marketing-mild-alc-holic-beverages> [dostęp: 30.07.2024].

Reklama i inne formy promocji sprzedaży „mocnych” napojów alkoholowych, tj. zawierających ponad 22% objętościowo alkoholu, są prawnie zabronione⁴⁵. Dozwolone są tylko w wyjątkowych przypadkach, takich jak: reklama w lokalach koncesjonowanych, detalicznych i produkcyjnych napojów alkoholowych o wysokiej zawartości alkoholu, katalogi produktów lub cenniki publikowane przez sprzedawcę napojów alkoholowych, reklama skierowana do osób uczestniczących w sprzedaży napojów alkoholowych i reklama w publikacjach zagranicznych⁴⁶. Zabronione jest również pośrednie reklamowanie „mocnych” napojów alkoholowych. Logo takiego napoju nie może być używane w reklamie w takiej formie, w jakiej jest, ani w zmodyfikowanej formie jako logo innego produktu lub usługi. Reklama innego produktu nie może budzić skojarzeń z „mocnym” napojem alkoholowym pod żadnym względem. Takie skojarzenie mogłoby powstać np. poprzez stosowanie obrazów lub kolorów charakterystycznych dla tego napoju. Zakazane jest również rozdawanie towarów z logo „mocnych” napojów alkoholowych⁴⁷.

W Polsce reklama i promocja alkoholu jest regulowana ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴⁸. Celem ustawy antyalkoholowej jest promowanie i krzewienie trzeźwości jednostki⁴⁹. Art. 13(1) ustawy alkoholowej wprowadza jako zasadę zakaz reklamy i promocji napojów alkoholowych na obszarze kraju, z wyjątkiem piwa. Zakaz ten dotyczy nie tylko przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie obrotu alkoholem, ale także wszystkich innych osób/podmiotów. Ma on charakter powszechny⁵⁰. Reklama i promocja piwa jest dozwolona po spełnieniu warunków określonych w art. 13(1) ust. 1 pkt 1–8 ustawy. Ustawa antyalkoholowa definiuje reklamę jako „publiczne rozpowszechnianie znaków towarowych napojów alkoholowych lub symboli graficznych z nimi związanych, a także nazw i symboli graficznych przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe, nieróżniących się od nazw i symboli graficznych napojów alkoholowych, służące popularyzowaniu znaków towarowych napojów alkoholowych [...]”⁵¹. Z definicji tej wynika,

⁴⁵ § 50–51 Prawa alkoholowego.

⁴⁶ § 50 Prawa alkoholowego.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ustawa z 26 października 1982 r o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2151; dalej: ustawa antyalkoholowa).

⁴⁹ G. Krawiec, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 5.

⁵⁰ Ibidem, s. 45.

⁵¹ Art. 2(1) ust. 1 pkt 3 ustawy antyalkoholowej.

że reklama ma charakter „publiczny”. W praktyce pozwala to na prowadzenie reklamy w internecie, ale w serwisach o niepublicznym charakterze – skierowanych do konkretnego adresata. Warto jednak podkreślić, że regulaminy niektórych mediów społecznościowych zakazują reklamy alkoholu⁵². Polskie przepisy nie wskazują jednego scentralizowanego organu, który zajmowałby się nadzorem nad reklamą napojów alkoholowych, jak w Finlandii Valvira. Zgodnie z ustawą antyalkoholową organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych, natomiast profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych należą do zakresu działania Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom.

4. Znakowanie „wolne od GMO”

Regulacje dotyczące obrotu oraz znakowania żywności genetycznie modyfikowanej zostały zawarte przede wszystkim w unijnych rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1829/2003⁵³, 1830/2003⁵⁴ i 1169/2011. Zgodnie z wypracowanym przed laty kompromisem między państwami członkowskimi Unii Europejskiej producent może oznaczyć żywność jako wolną od GMO, jeżeli zawiera ona w składzie poniżej 0,9% składników zmodyfikowanych genetycznie bądź ich obecność jest przypadkowa lub nieunikniona technicznie w procesie produkcji⁵⁵.

Bezpieczeństwem i badaniem jakości żywności zajmuje się Fiński Urząd ds. Żywności (Ruokavirasto, dalej: Urząd). Rozpoczął on działalność 1 stycznia 2019 r., kiedy Fiński Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, Agencja ds. Wsi i część usług informatycznych Narodowego Urzędu Geodezyjnego Finlandii zostały połączone w jeden organ. Urząd działa pod skrzydłami Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa, a jego główna siedziba znajduje się w Seinäjokach. Działalność Urzędu obejmuje całą Finlandię. Do jego kom-

⁵² G. Krawiec, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości...*, s. 46.

⁵³ Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz.Urz. UE L 268 z 18.10.2003).

⁵⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniające dyrektywę 2001/18/WE (Dz.Urz. UE L 268 z 18.10.2003).

⁵⁵ J. Krakowiak, *Prawo żywnościowe 2019: Oznakowanie „wolne od GMO”*, <https://codozasady.pl/p/prawo-zywnosciowe-2019-oznakowanie-wolne-od-gmo> [dostęp: 8.08.2024].

petencji należy m.in.: promowanie, monitorowanie i badanie bezpieczeństwa i jakości żywności, zdrowia, dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin, produktów nawozowych, paszy dla zwierząt oraz nasion. Zgodnie z rozporządzeniem rządu nr 910/2004⁵⁶ Urząd pełni funkcję krajowego organu kontaktowego w sprawie wniosków dotyczących produktów genetycznie zmodyfikowanych. Rolą Urzędu jest przekazywanie dokumentów związanych z wnioskami złożonymi w Finlandii, takich jak wnioski o wydanie licencji czy wnioski o wydanie opinii, pomiędzy wnioskodawcą a właściwymi organami. Zgodnie z instrukcjami Urzędu⁵⁷ w przypadku żywności zawierającej składniki w formie genetycznie zmodyfikowanej zatwierdzonej w Unii Europejskiej (soja, kukurydza lub rzepak) oświadczenie marketingowe „wolny od GMO” lub podobne oświadczenie może być stosowane tylko wtedy, gdy produkt nie zawiera żadnych substancji modyfikowanych genetycznie. W takim przypadku stężenie materiału GMO w produkcie musi wynosić 0% (poniżej granicy wykrywalności). Obecność nawet niewielkiego składnika GMO w takim produkcie jest uważana za wprowadzającą w błąd. Żywność można zgłaszać wyłącznie ze względu na właściwości odróżniające ją od innych podobnych produktów. W przypadku żywności zawierającej wyłącznie takie składniki, wśród której nie ma gatunków genetycznie zmodyfikowanych zatwierdzonych w Unii Europejskiej, nie jest dozwolone żadne oświadczenie marketingowe „wolne od GMO” ani podobne ze względu na możliwość wprowadzania w błąd⁵⁸.

Dobrowolne oświadczenia marketingowe „wyprodukowano bez inżynierii genetycznej”, „wolne od GMO” lub podobne mogą być stosowane w środkach spożywczych uzyskanych od zwierząt (np. mięsie, mleku, jajach lub rybach hodowlanych) wyłącznie wtedy, gdy zwierzę było przez całe życie karmione paszą konwencjonalną. Wówczas przypadkowe lub niezamierzone wystąpienie materiału GMO w paszy nie może przekroczyć 0,9%. Jeżeli podmiot stosuje oświadczenie marketingowe „zwierzę karmiono paszą wolną od GMO” lub inne podobne oświadczenie, podmiot musi upewnić się, że stężenie materiału GMO w paszy wynosi 0% (poniżej granicy wykrywalno-

⁵⁶ Rozporządzenie rządu z 30 września 2004 r. w sprawie uzgodnień krajowych niezbędnych do wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy dla zwierząt (nr 910/2004), <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20040910> [dostęp: 30.07.2024].

⁵⁷ Wytyczne dotyczące kontroli żywności genetycznie modyfikowanej, <https://www.ruokavirasto.fi/yritykset/oppaat/muuntogeenisten-elintarvikkeiden-valvontaohje/muuntogeenisten-elintarvikkeiden-valvontaohje/> [dostęp: 30.07.2024].

⁵⁸ E. Hollo, *Genetic Technology and Food Safety: Country Report – Finland*, w: R. Norer (red.), *Genetic Technology and Food Safety*, New York 2016, s. 162.

ści)⁵⁹. Polski ustawodawca wprowadził możliwość oznakowania żywności jako wolnej od GMO, gdy zawiera ona w składzie nie więcej niż 0,1% składników zmodyfikowanych genetycznie. W przypadku pasz dopuszczalny próg został zwiększony do 0,9% GMO⁶⁰. Mimo że w porównaniu z regulacjami unijnymi próg 0,1% jest dość niski, fiński ustawodawca nie pozwala na jakąkolwiek zawartość składników GMO w żywności, wykazując zasadę zero tolerancji dla jej obecności w żywności.

Podsumowanie

Przykład fińskich przepisów pokazuje, że szczegółowa informacja o żywności na etykiecie może przyczynić się do bardziej świadomego wyboru produktu przez konsumenta. Jest ona zauważalna dzięki stosowaniu dobrowolnych oznaczeń pochodzenia na etykiecie. Etykiety Hyvää Suomesta, Key Flag czy Cotyledon mają podkreślać fińskie pochodzenie produktu i ułatwiać konsumentowi świadome wspieranie rodzimych produktów. W przeciwieństwie do oznaczenia „Produkt polski”, fiński odpowiednik funkcjonuje na zasadzie samoregulacji, nie na poziomie ustawowym. Duże znaczenie ma także system kaucyjny Palpa. Alternatywa w postaci zwolnienia z podatku od opakowań dzięki przystąpieniu do programu kaucyjnego zachęca producentów i importerów do recyklingu. Jeden z najnowocześniejszych systemów w krajach unijnych może być inspiracją dla polskiego ustawodawcy, który wprowadza system kaucyjny w październiku 2025 r. Jeśli chodzi o reklamę napojów alkoholowych, ustawodawca fiński narzuca szereg zakazów dotyczących reklamowania mocnych alkoholi, jak również nakłada wiele ograniczeń na producentów napojów alkoholowych o zawartości alkoholu poniżej 22%. Jednak reklama „łagodnych” napojów alkoholowych jest w pewnej mierze dozwolona. Polskie rozwiązanie dopuszczające z ograniczeniami wyłącznie możliwość reklamy piwa wydaje się korzystniejsze z punktu widzenia ochrony zdrowia konsumentów.

Fiński ustawodawca wprowadził też zasadę zero tolerancji przy oznaczeniu „wolne od GMO”, co oznacza, że stężenie materiału GMO w produkcie musi wynosić 0%, tj. poniżej granicy wykrywalności. Obecność nawet nie-

⁵⁹ Wytyczne dotyczące kontroli żywności genetycznie modyfikowanej, <https://www.ruokavirasto.fi/yritykset/oppaat/muuntogeenisten-elintarvikkeiden-valvontaohje/muuntogeenisten-elintarvikkeiden-valvontaohje/> [dostęp: 30.07.2024].

⁶⁰ Art. 3 ust. 4 ustawy z 13 czerwca 2019 r. o oznakowaniu produktów wytworzonych bez wykorzystania organizmów genetycznie zmodyfikowanych jako wolnych od tych organizmów (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 763).

wielkiego składnika GMO w takim produkcie jest uznawana za wprowadzającą w błąd. Porównując tę zasadę z polskimi regulacjami, które dopuszczają możliwość oznakowania żywności jako „wolnej od GMO”, gdy zawiera ona w składzie nie więcej niż 0,1% składników modyfikowanych genetycznie, można się zastanowić, czy fińskie rozwiązanie nie realizuje pełniej zakazu wprowadzania konsumenta w błąd.

Analiza fińskich regulacji dotyczących informacji o żywności prowadzi do wniosku, że w Finlandii wprowadzono rozwiązania, które z jednej strony budują lokalny patriotyzm, z drugiej – poprzez umieszczanie szczegółowych informacji ułatwiają konsumentowi wybór produktu. Stanowią zatem dobry przykład realizacji kluczowych zasad w tym obszarze: rzetelności, jasności, łatwości zrozumienia etykiet i niewprowadzania konsumentów w błąd.

BIBLIOGRAFIA

- Hollo E. (2016), *Genetic Technology and Food Safety: Country Report – Finland*, w: R. Norer (red.), *Genetic Technology and Food Safety*, New York.
- Karlsson T., Mäkelä P., Tigerstedt Ch., Keskimäki I. (2020), *The Road to the Alcohol Act 2018 in Finland: A conflict between public health objectives and neoliberal goals*, „Health Policy” t. 124, nr 1.
- Kawko M., Mielniczek B., Perowicz M., Trudnowski P. (2025), *Patriotyzm gospodarczy AD 2025. Rekomendacje i poradnik świadomego konsumenta*, Kraków.
- Korzycka M., Wojciechowski P. (2017), *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Krakiwiak J., *Prawo żywnościowe 2019: Oznakowanie „wolne od GMO”*, <https://codozasady.pl/p/prawo-zywnosciowe-2019-oznakowanie-wolne-od-gmo> [dostęp: 8.08.2024].
- Krawiec G. (2021), *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa.
- Meulen B.M.J. van der (2009), *The System of Food Law in the European Union*, „Deakin Law Review” nr 2.
- Szymecka-Wesołowska A. (2018), *Znakowanie. Prezentacja. Reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2014), *Cele prawa żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” t. XII.
- Wojciechowski P. (2021), *Znakowanie żywności jako instrument realizacji celów prawa żywnościowego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Wojciechowski P. (2023), *Oświadczenia środowiskowe dotyczące żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska

e-mail: lukasz.sokolowski@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0001-7391-7205

Zmiany w rejestrze zakładów a znakowanie żywności – wybrane aspekty prawne

Changes to the establishment register
and food labelling – selected legal aspects

Modifiche nel registro degli stabilimenti
e etichettatura degli alimenti – aspetti giuridici scelti

The subject of consideration is selected legal aspects related to the disclosure on food labels of changes made to the entries in the establishment registers. The research attempted to answer the question of whether, in the event of changes to the register, the existing legal regulations sufficiently protect consumers from being misled about the food business operator responsible for providing food information on the label. It also aimed to assess the potential liability on the part of a food business operator for failing to disclose on food labels the change of its name, business name or address entered in the register. As has been established, the current legal regulations sufficiently protect consumers from being misled about food business operators responsible for providing food information in the event of changes to the register. However, with regards food business operators' liability for not disclosing on the label the changes made to the entries in the establishment register regarding their name, business name or address, it has been found that there are no regulations governing that issue. Therefore the existing legal situation may raise doubts and a legislative intervention seems necessary and justified.

Keywords: establishment register, establishment approval, change in establishment register, food labelling, consumer protection, responsibility of food business operator

L'oggetto delle considerazioni è l'analisi di alcuni aspetti giuridici legati alle comunicazioni sulle etichette degli alimenti in relazione alle modifiche apportate nel registro degli stabilimenti. Lo scopo dello studio è verificare se le normative vigenti tutelino adeguatamente i consumatori da informazioni ingannevoli circa il soggetto responsabile delle informazioni alimentari in caso di variazioni nei dati riportati nel registro degli stabilimenti, e di valutare

il rischio di responsabilità per gli imprenditori che omettono di indicare tali cambiamenti (denominazione, ragione sociale, indirizzo) sulle etichette. Le considerazioni svolte permettono di formulare alcune conclusioni. Le regolazioni attuali risultano sufficienti a tutelare i consumatori da informazioni fuorvianti circa il soggetto responsabile in caso di modifiche al registro. Tuttavia, per quanto riguarda la responsabilità degli imprenditori per l'omessa indicazione di tali modifiche sulle etichette, si riscontra l'assenza di una regolazione specifica, che genera incertezze giuridiche. Pertanto, un intervento legislativo appare necessario e giustificato.

Parole chiave: registro degli stabilimenti, approvazione dello stabilimento, modifica nel registro dello stabilimento, etichettatura degli alimenti, tutela del consumatore, responsabilità del soggetto che gestisce l'impresa alimentare

Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań są wybrane aspekty prawne ujawniania na etykietach środków spożywczych zmian dokonywanych w rejestrach zakładów.

Ochrona zdrowia i życia ludzi jest podstawowym celem prawa żywnościowego. Prawodawca przewiduje szereg instrumentów prawnych służących jego realizacji. Można wśród nich wyróżnić określone prawem wymogi co do jakości środków spożywczych, a także nałożenie na przedsiębiorstwa sektora spożywczego obowiązku przestrzegania wymagań higienicznych w całym łańcuchu żywnościowym „od pola do stołu”¹. Przez higienę żywności należy rozumieć środki i warunki niezbędne do kontroli zagrożeń i zapewnienia przydatności do spożycia przez ludzi środków spożywczych, uwzględniając ich zamierzone użycie². Unormowania dotyczące warunków postępowania z żywnością odgrywają zatem służebną rolę w stosunku do jakości żywności, a ich celem jest uzyskanie i dostarczenie odbiorcom środków spożywczych spełniających ustalone wymagania zdrowotne³. Znaczenie właściwych warunków produkcji i obrotu żywnością potwierdza fakt, że nadzór nad bezpieczeństwem żywności często nie obejmuje możliwości bezpośredniej kontroli finalnego produktu trafiającego do konsumenta, np. w zakładach żywienia zbiorowego. Z tego względu ważne jest przestrzeganie wymogów higienicznych, które ograniczają ryzyko wprowadzenia do obrotu żywności

¹ Art. 3 rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 139 z 30.04.2004, s. 1, dalej: rozporządzenie nr 852/2004).

² Art. 2 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 852/2004.

³ M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2017, s. 158.

niebezpiecznej. Potwierdzeniem spełnienia tych wymogów są zatwierdzenie i wpis zakładów do właściwego rejestru.

Podawanie informacji dotyczących żywności służy zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia oraz interesów konsumentów przez umożliwienie im dokonywania świadomych wyborów i bezpiecznego stosowania żywności, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań zdrowotnych, ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i etycznych⁴. Regulacje prawne w zakresie informacji o żywności mają również na celu zagwarantowanie swobodnego przepływu legalnie wyprodukowanej i wprowadzonej na rynek żywności w UE, z uwzględnieniem potrzeby ochrony słuszných interesów producentów i wytwarzania produktów odpowiedniej jakości⁵. Jak wskazuje Paweł Wojciechowski, cele te wpisują się w ogólne założenia prawa żywnościowego określone w rozporządzeniu nr 178/2002, przy czym szczególnie podkreślono tu konieczność ochrony słuszných interesów producentów⁶. Wpłynęło to na przyjęcie przez prawodawcę długich okresów przejściowych po wejściu w życie nowych wymogów, w których środki spożywcze oznaczone etykietami niezgodnymi z nowymi regulacjami mogą być wprowadzane na rynek, a zapasy produktów wprowadzonych na rynek przed zakończeniem okresu przejściowego mogą być sprzedawane do ich wyczerpania⁷. Rozwiązanie to dotyczy jednak wyłącznie przypadków niezgodności etykiet z nowymi wymogami przewidzianymi prawem. Wątpliwość może natomiast budzić brak zgodności wynikający z innych okoliczności, np. zmiany nazwy, firmy i adresu ujawnionych w rejestrze zakładów.

Celem rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy regulacje prawne w wystarczający sposób chronią konsumentów przed wprowadzeniem w błąd co do podmiotu odpowiedzialnego za informację na temat żywności w przypadku zmiany danych w rejestrze zakładów, a także ocena ryzyka ponoszenia odpowiedzialności przez przedsiębiorców za nieujawnienie na etykietach zmiany nazwy, firmy lub adresu przedsiębiorcy dokonanej w tym rejestrze.

⁴ Art. 3 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.Urz. UE L 304 z 22.11.2011 r., s. 18, dalej: rozporządzenie nr 1169/2011).

⁵ Art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011.

⁶ P. Wojciechowski, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 412.

⁷ Art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 1169/2011.

1. Zatwierdzenie, wpis i zmiany w rejestrze zakładów

Prawodawca unijny nakłada na podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze obowiązek współpracy z właściwymi organami zgodnie z prawodawstwem unijnym i krajowym⁸. Każdy podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze jest zobowiązany powiadomić właściwy organ o każdym przedsiębiorstwie pod jego kontrolą, które uczestniczy w jakimkolwiek z etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności, w celu jego rejestracji⁹. Mimo że przepis mówi o przedsiębiorstwie, należy przez to rozumieć zakład. Wynika to ze stosowania w dalszej części rozporządzenia nr 852/2004 terminu „zakład” oraz z brzmienia definicji przedsiębiorstwa, zgodnie z którą jest nim każda jednostka przedsiębiorstwa spożywczego¹⁰.

Spełnienie wymogów higienicznych jest warunkiem rozpoczęcia działalności zakładu. Potwierdzenie ich spełnienia stanowi wpis zakładu do rejestru, poprzedzony co do zasady jego zatwierdzeniem. Następuje to zwykle w wyniku kontroli, która pozwala na sprawdzenie planowanej działalności przed jej rozpoczęciem¹¹. Zatwierdzenie zakładu poprzedzone jest przynajmniej jedną wizytą właściwego organu w miejscu jego funkcjonowania¹². W Polsce organami właściwymi w sprawach rejestracji i zatwierdzania, warunkowego zatwierdzania, przedłużania warunkowego zatwierdzenia, zawieszania oraz cofania zatwierdzenia zakładów są: państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny¹³ albo powiatowy lekarz weterynarii.

W zakresie działalności podlegającej nadzorowi państwowego powiatowego inspektora sanitarnego lub państwowego granicznego inspektora sanitarnego podmiot, który zamierza prowadzić zakład, zobowiązany jest złożyć wniosek o wpis do rejestru lub wniosek o zatwierdzenie i wpis do rejestru, w zależności od potencjalnej działalności, w terminie co najmniej 14 dni przed jej rozpoczęciem¹⁴. Właściwy organ administracji dokonuje

⁸ Art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 852/2004 oraz art. 4 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.Urz. UE L 139 z 30.04.2004, s. 55, dalej: rozporządzenie nr 853/2004).

⁹ Art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 852/2004.

¹⁰ Art. 2 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 852/2004.

¹¹ M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe*, s. 159.

¹² Art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 852/2004.

¹³ W zakresie, w jakim stanowi art. 61 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1448, dalej: u.b.ż.ż.).

¹⁴ Art. 64 ust. 1 u.b.ż.ż.

wpisu na podstawie wniosku o wpis albo wydanej przez niego decyzji o zatwierdzeniu zakładu, jeżeli zostaną spełnione odpowiednie wymogi prawa żywnościowego. Chodzi przede wszystkim o charakterystyczne dla prowadzonej działalności i odpowiadające jej profilowi wymogi higieniczne, wdrożenie procedur opartych na zasadach HACCP oraz opracowanie zasad dobrej praktyki produkcyjnej lub higienicznej¹⁵. Po otrzymaniu wniosku o zatwierdzenie zakładu właściwy organ przeprowadza kontrolę na miejscu¹⁶. Wymagana jest co najmniej jedna kontrola przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu¹⁷. Ma ona na celu sprawdzenie, czy zakład spełnia odpowiednie wymogi prawa żywnościowego¹⁸. Decyzja o zatwierdzeniu lub warunkowym zatwierdzeniu zakładów stanowi podstawę do dokonania wpisu do rejestru zakładów¹⁹.

W przypadku produktów pochodzenia zwierzęcego wniosek o zatwierdzenie zakładu i wpis do rejestru zakładów składa się w formie pisemnej w terminie co najmniej 30 dni przed dniem rozpoczęcia planowanej działalności. Jeśli kontrola wykaże, że zakład spełnia wymogi prawa żywnościowego, to powiatowy lekarz weterynarii, wydając decyzję o zatwierdzeniu zakładu, nada zakładowi weterynaryjny numer identyfikacyjny oraz wpisze zakład do rejestru powiatowego lekarza weterynarii.

Nie każda działalność wymaga jednak wcześniejszego zatwierdzenia zakładu i kontroli. Prawodawstwo unijne przewiduje bowiem obowiązek rejestracji wszystkich zakładów i zatwierdzania jedynie niektórych. Zasada ta znajduje zastosowanie w działalności podlegającej nadzorowi powiatowego lekarza weterynarii.

¹⁵ F. Opoka, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 797.

¹⁶ Art. 148 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniającego 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 uchylającego 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 z 7.04.2017, s. 1, dalej: rozporządzenie 2017/625).

¹⁷ Art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 852/2004.

¹⁸ Art. 148 ust. 3 rozporządzenia 2017/625.

¹⁹ Art. 61 ust. 1 pkt 2 u.b.ż.ż.

Podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze wprowadzają do obrotu produkty pochodzenia zwierzęcego wytwarzane w UE wyłącznie wtedy, gdy zostały one przygotowane i poddane obróbce w zakładach spełniających odpowiednie wymogi prawa żywnościowego oraz zarejestrowanych przez właściwy organ²⁰. Wynika z tego, że choć tylko niektóre zakłady muszą uzyskać dodatkowe zatwierdzenie przed wpisaniem do rejestru²¹, to obowiązek rejestracji dotyczy każdego. Wniosek o wpis do rejestru zakładów składa się w formie pisemnej w terminie co najmniej 30 dni przed dniem rozpoczęcia planowanej działalności. Powiatowy lekarz weterynarii, wydając decyzję administracyjną w sprawie wpisu do rejestru, nadaje zakładowi weterynaryjny numer identyfikacyjny²².

W przypadku działalności podlegającej nadzorowi państwowego powiatowego inspektora sanitarnego lub państwowego granicznego inspektora sanitarnego, w odniesieniu do zakładów wyszczególnionych w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia, wpis zakładu do rejestru dokonywany jest bez wcześniejszego zatwierdzenia²³. W takich przypadkach podmiot działający na rynku spożywczym zobowiązany jest złożyć jedynie wniosek o wpis do rejestru zakładów w terminie co najmniej 14 dni przed dniem rozpoczęcia planowanej działalności.

Warto jednak podkreślić, że nawet w przypadku braku konieczności wcześniejszego zatwierdzenia zakładu i obowiązku złożenia jedynie wniosku o wpis do rejestru zakładów spełnienie wymogów higieniczno-sanitarnych jest konieczne jeszcze przed rozpoczęciem działalności. Utrzymanie ich podczas prowadzonej działalności stanowi bowiem warunek bezpieczeństwa żywności.

Na podmiotach prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze spoczywa również obowiązek zapewnienia, że właściwy organ posiada aktualne informacje na temat zakładów, np. przez powiadamianie o każdej istotnej zmianie w działalności czy zamknięciu istniejącego zakładu²⁴. Obowiązek informowania o zmianach dotyczy więc wszelkich modyfikacji, zarówno formalnoprawnych, np. zmiany firmy lub formy prawnej, jak i dotyczących

²⁰ Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 853/2004.

²¹ Art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 853/2004.

²² Art. 21 ust. 4 ustawy z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (t.j. Dz.U. 2023 r., poz. 872, dalej: u.p.p.z.).

²³ Art. 63 ust. 2 u.b.ż.ż. stanowi, w odniesieniu do jakich zakładów zatwierdzenie nie jest wymagalne.

²⁴ Art. 6 ust. 2 zd. 2 rozporządzenia nr 852/2004.

działalności prowadzonej na terenie zakładu. Procedura dokonywania zmian w rejestrze ze względów praktycznych zależy głównie od ich rodzaju.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności zmiany danych należy zgłaszać za pomocą wniosku o dokonanie zmian w rejestrze, a przekształcenia dotyczące prowadzonej działalności (jej zakresu, sposobu produkcji itp.) – za pomocą wniosku o wpis do rejestru albo zatwierdzenie i wpis do rejestru, w ustawowym terminie 14 dni przed rozpoczęciem planowanej działalności, modyfikowanej części zakładu. Każdą zmianę wpisu należy zatem traktować jako wpis do rejestru. Rozwiązanie to pozwala podmiotom prowadzącym przedsiębiorstwo spożywcze przekazywać informacje o zmianach w zakładach w odpowiednim terminie, czyli przed ich ostatecznym wprowadzeniem, a organom administracji podejmować stosowne czynności wobec zakładów wymagających zatwierdzenia, tj. przeprowadzić co najmniej jedną obowiązkową kontrolę na miejscu.

Jeśli chodzi o produkty pochodzenia zwierzęcego, to ustawodawca wprost wskazuje, że do zmiany sposobu użytkowania zakładu lub jego części, w szczególności zakresu i wielkości produkcji lub wyposażenia części produkcyjnych zakładu, stosuje się przepisy art. 19 ust. 1–2 u.p.p.z., przewidujące obowiązek zatwierdzenia określonych zakładów²⁵. W przypadku zmiany danych podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze zobowiązany jest do złożenia oświadczenia o zmianie tych danych niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia powstania zmiany²⁶.

2. Wybrane wymogi dotyczące znakowania żywności

Regulacje dotyczące informowania o żywności zawierają szereg wymogów dotyczących znakowania środków spożywczych, obejmujących m.in. zakres informacji obowiązkowych, sposób ich przekazywania oraz określenie podmiotu odpowiedzialnego za znakowanie.

Podmiotem prowadzącym przedsiębiorstwo spożywcze odpowiedzialnym za informację na temat żywności jest ten, pod którego nazwą lub firmą dany środek spożywczy jest wprowadzany na rynek, lub importer danego środka na rynek Unii Europejskiej, jeśli producent ten nie prowadzi działalności na jej obszarze²⁷. Podmiot odpowiedzialny za informację o żywności zobowią-

²⁵ Art. 19 ust. 3 u.p.p.z.

²⁶ Art. 21 ust. 3b u.p.p.z.

²⁷ Art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011.

zany jest zamieścić rzetelne informacje o żywności zgodnie z aktualnymi przepisami prawa dotyczącymi znakowania żywności oraz odpowiednimi regulacjami krajowymi²⁸.

Podstawowym wymogiem w zakresie znakowania żywności jest rzetelność informowania konsumenta. Informacje na temat żywności nie mogą wprowadzać w błąd, w szczególności co do właściwości środka spożywczego, w tym jego charakteru, tożsamości, właściwości, składu, ilości, trwałości, kraju lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji; przez przypisywanie środkowi spożywczemu działania lub właściwości, których nie posiada; przez sugerowanie, że środek spożywczy ma szczególne właściwości, podczas gdy wszystkie podobne środki spożywcze mają takie właściwości, zwłaszcza przez podkreślanie obecności lub braku określonych składników lub składników odżywczych; przez sugerowanie poprzez wygląd, opis lub prezentacje graficzne, że chodzi o określony środek spożywczy lub składnik, mimo że w rzeczywistości komponent lub składnik naturalnie obecny bądź zwykle stosowany w danym środku spożywczym został zastąpiony innym komponentem lub innym składnikiem²⁹. Trzeba jednak zaznaczyć, że katalog przypadków wprowadzenia konsumenta w błąd jest otwarty, a prawodawca wskazał jedynie najczęstsze przykłady. Przekazywane konsumentom informacje na temat żywności powinny zatem być jasne i łatwe do zrozumienia dla konsumenta³⁰.

Prawodawca określa też zakres danych szczegółowych, których podanie jest obowiązkowe. Są to: nazwa żywności; wykaz składników; wykaz alergenów; ilość określonych składników lub kategorii składników; ilość netto żywności; data minimalnej trwałości lub termin przydatności do spożycia; wszelkie specjalne warunki przechowywania lub warunki użycia; nazwa lub firma i adres podmiotu odpowiedzialnego za informację na temat żywności; kraj lub miejsce pochodzenia; instrukcja użycia, jeśli bez niej użycie danego środka spożywczego byłoby utrudnione; w odniesieniu do napojów o zawartości alkoholu większej niż 1,2% rzeczywista zawartość objętościowa alkoholu oraz informacja o wartości odżywczej³¹.

Niektóre z informacji obowiązkowych przekazywanych konsumentom są ściśle powiązane z danymi wpisanymi do rejestru zakładów spożywczych. Zmiana danych w rejestrze powinna zatem wiązać się ze zmianą danych na

²⁸ Art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011.

²⁹ Art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011.

³⁰ Art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011.

³¹ Art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011.

etykiecie. Chodzi o zmianę w rejestrze nazwy, firmy lub adresu podmiotu odpowiedzialnego za informację na temat żywności, bez dokonywania istotnych zmian sposobu użytkowania zakładu.

Automatyczna zmiana etykiet z chwilą wydania decyzji o zmianie danych w rejestrze nie jest jednak łatwa, zwłaszcza bez okresu przejściowego, w którym można korzystać ze starych (nieaktualnych) etykiet, zarówno tych wytworzonych, a nie naniesionych na produkty, tych naniesionych na produkty będące jeszcze w procesie produkcyjnym, jak i tych naniesionych na produkty znajdujące się już w obrocie. Realizacja tego obowiązku może stwarzać problemy dla działalności przedsiębiorców, funkcjonowania rynku i zapewnienia ciągłości dostaw. Może się bowiem wiązać np. ze wstrzymaniem pracy zakładów, koniecznością wycofania znajdującego się już na rynku produktu celem zmiany etykiet czy utylizacją produktów, których przeetykietowanie jest nieopłacalne, a w konsekwencji marnotrawstwem żywności i innych produktów (opakowania i etykiety) oraz cennych zasobów produkcji.

3. Odpowiedzialność podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze

W obowiązującym stanie prawnym wątpliwości może budzić odpowiedzialność podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze w przypadku braku ujawnienia zmiany danych dokonanej w rejestrze zakładów na oznakowaniu środków spożywczych.

Zgodnie z art. 103 ust. 1b) pkt c) u.b.ż.ż., kto nie przestrzega wymagań w zakresie znakowania środków spożywczych, określonych w przepisach rozporządzenia nr 1169/2011, podlega karze pieniężnej w wysokości do trzydziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Wysokość kary pieniężnej może jednak wynosić jedynie pięciokrotną wartość brutto zakwestionowanej ilości środka spożywczego.

Ponieważ kara nakładana jest za popełnienie określonego czynu, w decyzjach wydawanych w sprawach związanych z nieprzestrzeganiem wymagań w zakresie znakowania orzekana była jedna kara, nawet w sytuacji naruszenia przepisów w odniesieniu do kilku środków spożywczych, a wartość (a tym samym ilość) zakwestionowanych produktów miała jedynie wpływ

na wymiar kary³². Warto podkreślić, że kara może być nałożona nie tylko na producenta czy podmiot wskazany na etykiecie, ale także na każdy inny podmiot z łańcucha spożywczego, w tym dystrybutora, który nie ma wpływu na treść etykiety³³. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002³⁴ podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze zapewniają – na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji w przedsiębiorstwach będących pod ich kontrolą – zgodność żywności z wymogami prawa żywnościowego właściwymi dla ich działalności i kontrolowanie przestrzegania tych wymogów. Z kolei art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1169/2011 stanowi, że podmioty, które nie mają wpływu na informacje o żywności, nie mogą dostarczać żywności, o której wiedzą lub w stosunku do której mają podejrzenia – na podstawie informacji wynikających z działalności zawodowej – że jest niezgodna z obowiązującymi przepisami prawa dotyczącego informacji o żywności i z wymogami zawartymi w odpowiednich regulacjach krajowych.

Nałożenie tej kary jest niezależne od postępowania w przedmiocie usunięcia nieprawidłowości, a żaden z przepisów u.b.ż.ż. nie uzależnia możliwości zastosowania kary od wydania decyzji stwierdzającej naruszenie przepisów prawa żywnościowego³⁵. Wydane w wyniku kontroli zakładów, zarówno tego podmiotu, jak i innych podmiotów znajdujących się na kolejnych etapach łańcucha dostaw, decyzje pokontrolne mogą przewidywać zakaz

³² Wyrok WSA w Warszawie z 20 grudnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 613/17, SIP LEX nr 2480818; wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1345/19, SIP LEX nr 2782249; wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 914/18, SIP LEX nr 2618793; wyrok WSA w Warszawie z 23 listopada 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 553/18, SIP LEX nr 2611391; wyrok WSA w Warszawie z 27 listopada 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 104/17, SIP LEX nr 2598326; wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 443/16, SIP LEX nr 2324362.

³³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 listopada 2006 r. w sprawie C-315/05 – *Lidl Italia Srl przeciwko Comune di Arcole* (VR), EU:C:2006:736; P. Wojciechowski, w: M. Korzycka (red.), *Komentarz do rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*, LEX/el. 2018, art. 17.

³⁴ Rozporządzenie 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 z 1.02.2002, s. 1 ze zm., dalej: rozporządzenie nr 178/2002).

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1062/20, SIP LEX nr 3116445; wyrok WSA w Warszawie z 6 lutego 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1725/19, SIP LEX nr 3043536.

wprowadzania do obrotu produktu i nakaz poddania go określonym zabiegom, np. zmianie etykiet. Nałożenie tej kary jest obligatoryjne w każdym przypadku stwierdzenia nieprzestrzegania wymagań w zakresie znakowania środków spożywczych³⁶.

Rozważając kwestię potencjalnej odpowiedzialności podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze, trzeba jednak uwzględnić pewne okoliczności. Wprowadzenie żywności do obrotu jest kluczowym momentem, w którym żywność powinna spełniać wymogi prawne. Wprowadzenie do obrotu (wprowadzenie na rynek) żywności jest zdefiniowane w przepisach i oznacza posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży, z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie, oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania³⁷. Definicja ta jest bardzo szeroka i obejmuje już samo posiadanie w celu przeniesienia produktu do odbiorcy końcowego, a nawet pośrednika handlowego³⁸. Nie zawiera ograniczeń podmiotowych, a za wprowadzającego na rynek uznaje podmiot będący w łańcuchu dystrybucji lub poza nim, np. producenta żywności lub podmiot stanowiący kolejne ogniwo tego łańcucha³⁹.

Jak orzekł WSA w Warszawie, właściwe rozumienie pojęcia „wprowadzenie do obrotu” to nie tylko pierwsza czynność producenta żywności, lecz także oferowanie jej do sprzedaży, w tym posiadanie żywności oraz dysponowanie żywnością⁴⁰. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy doszło do wprowadzenia żywności do obrotu, konieczna jest więc ocena charakteru pierwszej czynności producenta rozumianej jako wprowadzenie do obrotu⁴¹. Produkt może być traktowany jako wprowadzony na rynek dopiero wówczas, gdy opuścił proces produkcji prowadzony przez producenta i wszedł do procesu handlowego, w którym jest oferowany odbiorcom w celu użycia lub konsumpcji⁴². W świetle tej definicji za wprowadzenie na rynek nie można uważać daty pierwszej sprzedaży.

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 443/16, SIP LEX nr 2324362.

³⁷ Art. 3 pkt 8 rozporządzenia nr 178/2002.

³⁸ A. Balicki, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 309 i n.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2010 r., sygn. akt VI SA/Wa 1610/10, SIP Legalis nr 372610.

⁴¹ A. Balicki, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 311.

⁴² Wyrok Trybunału z 9 lutego 2006 r. w sprawie C-127/04 – *Declan O’Byrne przeciwko Sanofi Pasteur MSD Ltd i Sanofi Pasteur SA*, ECLI:EU:C:2006:93.

Zdaniem WSA w Łodzi wprowadzenie do obrotu w rozumieniu art. 3 ust. 3 pkt 52 u.b.ż.ż. to nie tylko wąsko rozumiane wprowadzenie do sprzedaży konkretnych produktów poprzez rynek detaliczny lub hurtowy⁴³, ale także podjęcie przez producenta decyzji o produkcji żywności, spełnienie pozostałych ustawowych warunków do rozpoczęcia produkcji i posiadanie pierwszej partii produktu, nawet jeśli nie pojawił się on w sprzedaży⁴⁴.

Wymogiem dla produktów wprowadzanych na rynek jest, by informacje na temat żywności były rzetelne, jasne i łatwe do zrozumienia dla konsumenta oraz nie wprowadzały go w błąd. Istotne jest zatem, by na moment wprowadzenia żywności do obrotu informacje dla konsumentów były zgodne ze stanem faktycznym i prawnym. Zmiana danych przedsiębiorcy po wprowadzeniu produktu na rynek nie stanowi zmiany informacji, ukrycia cech produktu, pomijania istotnych informacji, trudno więc uznać, że przedsiębiorca wpływa w ten sposób na wybory przeciętnego konsumenta.

Celem regulacji dotyczących znakowania żywności jest przede wszystkim ochrona interesów ekonomicznych konsumenta i uczciwych praktyk rynkowych, a w niektórych sytuacjach również ochrona jego zdrowia i życia. Prawodawca wymaga podawania na etykiecie m.in. nazwy, firmy i adresu podmiotu odpowiedzialnego za środek spożywczy. Trudno jednak stwierdzić, że nieujawnienie na etykietach produktów znajdujących się już na rynku lub opuszczających proces produkcyjny (po etykietowaniu produktów) zmiany danych podmiotu stoi w opozycji do tych celów. Po pierwsze, gdyby konsument dokonywał wyborów zakupowych ze względu na producenta i przyzwyczajanie do produktu, to etykieta zapewniałaby mu wystarczającą informację⁴⁵ – konsument ma bowiem wiedzę o podmiocie, choć jego dane uległy zmianie. Po drugie, zmiana nazwy, firmy i adresu podmiotu nie stanowi reklamy ani wyróżnienia produktu na tle konkurencyjnych środków spożywczych. Po trzecie, podane na etykiecie dane przedsiębiorcy pozwalają na prostą, bezpłatną i szybką identyfikację jego danych po wprowadzeniu zmian korporacyjnych. Nie można zatem mówić, że działania przedsiębiorcy stanowią zagrożenie dla zdrowia i interesów ekonomicznych konsumenta oraz konkurencji, czyli są sprzeczne z celami prawa żywnościowego.

Analizując ryzyko odpowiedzialności podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze, nie sposób pominąć regulacji dotyczących fałszowania

⁴³ Wyrok WSA w Łodzi z 20 września 2007 r., sygn. akt III SA/Łd 376/07, SIP Legalis nr 2198765.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 26 October 1995, *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*, case C-51/94.

żywności. Zgodnie z art. 40a ust. 4 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁴⁶, kto wprowadza do obrotu artykuły rolno-spożywcze zafałszowane, podlega karze pieniężnej nie wyższej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, nie niższej jednak niż 1000 zł. Informacje zawarte w decyzjach podaje się do publicznej wiadomości. Z kolei według art. 103 ust. 1 pkt 3 u.b.ż.ż., kto nie wycofuje z obrotu środka spożywczego zafałszowanego, podlega karze pieniężnej w wysokości do trzydziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Wysokość kary pieniężnej może wynieść do pięciokrotnej wartości brutto zakwestionowanej ilości środka spożywczego. Istnieje także ryzyko odpowiedzialności karnej – zgodnie z art. 97 u.b.ż.ż., kto produkuje lub wprowadza do obrotu środek spożywczy zafałszowany, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Jeżeli sprawca dopuszcza się przestępstwa w stosunku do środków spożywczych o znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 3 lat.

Omawiany przypadek nie stanowi jednak fałszowania żywności, za które grozi nie tylko pieniężna kara administracyjna, ale także odpowiedzialność karna⁴⁷. Środek spożywczy zafałszowany to środek spożywczy, którego skład lub inne właściwości zostały zmienione, a konsument nie został o tym poinformowany w sposób określony w przepisach rozporządzenia nr 1169/2011, albo środek spożywczy, w którym zostały wprowadzone zmiany mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości. Środek spożywczy jest środkiem spożywczym zafałszowanym, w szczególności jeżeli: dodano do niego substancje zmieniające jego skład lub obniżające jego wartość odżywczą; odjęto składnik lub zmniejszono zawartość jednego lub kilku składników decydujących o wartości odżywczej lub innej właściwości środka spożywczego; dokonano zabiegów, które ukryły jego rzeczywisty skład lub nadały mu wygląd środka spożywczego o należytej jakości; niezgodnie z prawdą podano jego nazwę, skład, datę lub miejsce produkcji, termin przydatności do spożycia lub datę minimalnej trwałości albo w inny sposób nieprawidłowo go oznakowano, wpływając tym na

⁴⁶ Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. 2023 r., poz. 1980, dalej: u.j.h.a.r.s.).

⁴⁷ Art. 97 i art. 103 ust. 1 pkt 3 u.b.ż.ż.

bezpieczeństwo środka spożywczego⁴⁸. Nie jest to również artykuł rolno-spożywczy zafałszowany, który należy rozumieć jako produkt o składzie niezgodnym z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych, albo produkt, w którym zostały wprowadzone zmiany, w tym zmiany dotyczące oznakowania, mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości, jeżeli niezgodności te lub zmiany istotnie naruszają interesy konsumentów finalnych, w szczególności jeżeli: dokonano zabiegów, które zmieniły lub ukryły jego rzeczywisty skład bądź nadały mu wygląd produktu zgodnego z przepisami dotyczącymi jakości handlowej; w oznakowaniu podano nazwę niezgodną z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych albo niezgodną z prawdą; w oznakowaniu podano niezgodne z prawdą dane w zakresie składu, pochodzenia, terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości, zawartości netto lub klasy jakości handlowej⁴⁹. W analizowanych przypadkach nie wprowadza się bowiem zmian w oznakowaniu, mających na celu ukrycie właściwości produktu lub naruszenie interesów konsumentów.

Ustalając wysokość kary pieniężnej wymierzanej na podstawie u.b.ż.ż., uwzględnia się stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia i zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku spożywczym i wielkość produkcji zakładu. Natomiast ustalając wysokość kary pieniężnej wymierzanej na podstawie u.j.h.a.r.s., uwzględnia się stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku artykułów rolno-spożywczych oraz wielkość jego obrotów i przychodu, a także wartość kontrolowanych artykułów rolno-spożywczych. W omawianym przypadku zarówno stopień szkodliwości czynu, zawinienia, jak i zakres naruszenia można określić jako niewielki, co potwierdza orzecznictwo i opisane tam stany faktyczne⁵⁰.

Warto również zwrócić uwagę na ryzyko odpowiedzialności cywilnej podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze dokonującego zmian w rejestrze zakładów względem jego kontrahentów, uczestników kolejnych etapów łańcucha rolno-spożywczego, zobowiązanych do zapewnienia zgodności żywności z wymogami prawa żywnościowego. Potencjalne roszczenia mogą być związane m.in. z zakazem wprowadzania na rynek produktu z nie-

⁴⁸ Art. 3 ust. 3 pkt 45 u.b.ż.ż.

⁴⁹ Art. 3 pkt 10 u.j.h.a.r.s.

⁵⁰ Wyrok NSA w Warszawie z 11 maja 2017 r., sygn. akt II GSK 2460/15, SIP Legalis nr 1723956.

aktualną etykietą oraz wydanymi decyzjami pokontrolnymi w postaci zakazu wprowadzania na rynek żywności i nałożenia obowiązku zmiany etykiet.

Podsumowanie

Obowiązujące regulacje prawne w wystarczający sposób chronią konsumentów przed wprowadzeniem w błąd co do podmiotu odpowiedzialnego za informację na temat żywności w przypadku zmiany danych w rejestrze zakładów. Do danych szczegółowych, których podanie jest obowiązkowe, prawodawca zalicza informację o nazwie lub firmie i adresie podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze. Informacje na temat żywności muszą być rzetelne, jasne i łatwe do zrozumienia dla konsumenta oraz nie mogą wprowadzać go w błąd. Podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze zobowiązane są do zapewnienia – na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji w przedsiębiorstwach będących pod ich kontrolą – zgodności żywności z wymogami prawa żywnościowego. Nie tylko więc producenci, ale także podmioty, które nie mają wpływu na informację o żywności, nie mogą dostarczać żywności, o której wiedzą lub wobec której mają podejrzenia – na podstawie informacji wynikających z działalności zawodowej – że jest niezgodna z obowiązującym prawem dotyczącym informacji o żywności.

Jeśli chodzi o kwestię odpowiedzialności przedsiębiorców za nieujawnienie na etykietach zmiany nazwy, firmy i adresu przedsiębiorcy dokonanej w rejestrze zakładów, należy stwierdzić, że brakuje regulacji prawnych w tym zakresie, a obowiązujący stan prawny może budzić wątpliwości. Zbyt rygorystyczne podejście jest nieuzasadnione. Producent ponosiłby bowiem odpowiedzialność, nie mając *de facto* wpływu na przekazany dalej w ramach łańcucha żywnościowego produkt i nie wiedząc, czy on jest jeszcze dostępny na rynku. Odpowiedzialność mogłaby również spoczywać na dystrybutorach, którzy nie tylko nie mają szczegółowej wiedzy o producencie, ale także mogli nigdy nie być jego bezpośrednim kontrahentem. Konieczność wycofania z rynku produktów, na których znajduje się wcześniejsza, lecz prawidłowa na moment wprowadzenia do obrotu nazwa, firma lub adres przedsiębiorcy, w sytuacji gdy można zidentyfikować podmiot, stoi w sprzeczności z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i suwerenności żywnościowej, minimalizacji powstawania odpadów, wdrożenia gospodarki obiegu zamkniętego i przeciwdziałania marnotrawstwu. Należy również podkreślić, że w sytuacji zmian prawodawstwa w zakresie etykietowania zwykle przyjmowane są okresy przejściowe pozwalające korzystać przez pewien czas z wytworzonych już

etykiet i opakowań⁵¹. Choć w tym przypadku brakuje regulacji prawnych, a zmiana nazwy, firmy lub adresu podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze nie jest wynikiem zmiany przepisów, warto to również wziąć pod uwagę.

Interwencja prawodawcy wydaje się jednak potrzebna i uzasadniona. Potwierdza to także orzecznictwo. Choć wydawane były decyzje i wyroki zasądzające kary pieniężne w przypadku niewłaściwego podawania informacji o nazwie, firmie i adresie podmiotu spożywczego, to dotyczą one przypadków, w których podawana na etykiecie nazwa była niewłaściwa, niezgodna z wymogami kodeksu spółek handlowych⁵² oraz uniemożliwiała lub co najmniej utrudniała ustalenie podmiotu odpowiedzialnego⁵³.

BIBLIOGRAFIA

- Korzycka M. (red.) (2018), *Komentarz do rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*, LEX/el.
- Korzycka M., Wojciechowski P. (2017), *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Szymecka-Wesołowska A. (red.) (2013), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa.
- Taczanowski M. (2017), *Prawo żywnościowe*, Warszawa.

⁵¹ Dla porównania zob. art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011, który stanowi, że środki spożywcze wprowadzone na rynek lub opatrzone etykietą przed 13 grudnia 2014 r., które nie spełniają wymogów tego rozporządzenia, mogą pozostawać w obrocie do czasu wyczerpania zapasów tych środków; art. 5 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2117 z 2 grudnia 2021 r. zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina i (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 435 z 6.12.2021 r., s. 262 i n.), które stanowi, że wino, zgodne z mającymi zastosowanie przed 8 grudnia 2023 r. wymogami w zakresie etykietowania określonymi w art. 119 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, oraz aromatyzowane produkty sektora wina, zgodne z mającymi zastosowanie przed 8 grudnia 2023 r. przepisami dotyczącymi etykietowania określonymi w rozporządzeniu (UE) nr 251/2014, mogą nadal być wprowadzane do obrotu do wyczerpania zapasów, jeżeli zostały wyprodukowane i opatrzone etykietą przed wskazaną datą.

⁵² Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 18).

⁵³ Wyrok NSA w Warszawie z 11 maja 2017 r., sygn. akt II GSK 2460/15, SIP Legalis nr 1723956.

DAMIAN PUŚLECKI

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Polska

e-mail: puslecki@up.poznan.pl

ORCID: 0000-0002-3363-649X

Prawne i finansowe aspekty renty wdowiej ze szczególnym uwzględnieniem ubezpieczenia społecznego rolników

Legal and financial aspects of the surviving spouse's pension
with particular emphasis on social insurance for farmers

Aspetti giuridici e finanziari della rendita vedovile
con particolare attenzione alla previdenza sociale
degli agricoltori

This study aims to evaluate the legal and financial conditions for the functioning of the surviving spouse's pension in the context of compensating for lost income in the household following the death of a spouse. This issue is particularly important to farmers who currently receive some of the lowest pension benefits in Poland. The author argues that the introduced regulation, with the currently established 15% rate of the second benefit, does little to fulfil the compensatory and security functions of social insurance. The surviving spouse's pension is not a new benefit, but rather a complex legal construct that enables the beneficiary to retain the entitlement to a benefit that coincides with the equivalent to the alternative of choosing a higher benefit. Considering the financial aspects and the established limits, the new solution can only serve as an additional measure for the beneficiaries of the Social Insurance Institution (ZUS) and the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) which significantly deviates from the principle of social justice or the models adopted in the analysed EU countries.

Keywords: surviving spouse's pension, survivors' pension, retirement pension, ZUS, KRUS, financial aspects of surviving spouse's pension

L'obiettivo del presente articolo è valutare le condizioni giuridiche e finanziarie che regolano la cosiddetta rendita vedovile come strumento di compensazione del reddito perso all'interno del nucleo familiare dopo la morte del coniuge. Questo tema è particolarmente

rilevante per gli agricoltori polacchi, che oggi percepiscono tra le pensioni più basse nel Paese. Nella parte conclusiva, l'Autore osserva che la regolazione attualmente in vigore, che prevede un tasso del 15% per la cosiddetta seconda prestazione, risponde solo parzialmente alle funzioni compensative e di tutela proprie della previdenza sociale. La rendita vedovile non costituisce una nuova prestazione, ma una complessa costruzione giuridica che consente al beneficiario di mantenere il diritto a una prestazione concorrente, con la possibilità di scegliere l'importo più elevato tra le alternative disponibili. Tenendo conto degli aspetti finanziari e dei limiti stabiliti, la nuova soluzione può offrire ai beneficiari di ZUS e KRUS soltanto una funzione di sostegno, molto distante dal principio di giustizia sociale e dai modelli adottati nei Paesi dell'Unione Europea presi in esame.

Parole chiave: rendita vedovile, rendita familiare, pensione, ZUS, KRUS, aspetti finanziari della rendita vedovile

Wprowadzenie

„Renta wdowia” to potoczna nazwa konstrukcji uznania prawa do świadczeń będących w zbiegu – renty rodzinnej oraz renty lub emerytury – przewidzianych w polskim systemie ubezpieczenia społecznego. Możliwość ta została wprowadzona 1 lipca 2025 r.¹ zarówno dla podmiotów ubezpieczonych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, jak i dla rolników ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Zawiała konstrukcja prawna i brak formalnego wyodrębnienia świadczenia nie ułatwiają analizy nowo wprowadzonego rozwiązania. Z tego względu konieczne jest dokonanie pewnego uproszczenia i przyjęcie dla omawianego rozwiązania normatywnego terminu „renta wdowia”.

Renta wdowia nie jest nowym, odrębnym świadczeniem przewidzianym w systemie ubezpieczeń społecznych. Jej konstrukcja polega na uznaniu prawa do świadczeń w zbiegu i pozwala uprawnionym beneficjentom na jednoczesne pobieranie albo 100% renty rodzinnej i 15% własnej emerytury/renty, albo 100% własnej emerytury/renty i 15% renty rodzinnej. Choć analogiczne instytucje są znane od lat w państwach UE, Polska dopiero teraz zdecydowała się na wprowadzenie takiego rozwiązania².

¹ Ustawa z 26 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1243 z późn. zm.) weszła w życie 1 stycznia 2025 r.

² K. Nowakowska, *Renta wdowia krok po kroku*, „Gazeta Prawna”, 9.12.2024, <https://www.gazetaprawna.pl/praca/artykuly/9685636,renta-wdowia-krok-po-kroku-jaki-zlozycwniosek-dodatkowe-dokumenty-i.html> [dostęp: 24.12.2024].

W założeniu ustawodawcy funkcją tej konstrukcji ma być ograniczenie strat finansowych dochodów rodzin po śmierci jednego z małżonków dzięki możliwości elastycznego łączenia świadczeń. Dotychczasowy system ubezpieczeń społecznych w Polsce przewidywał bowiem konieczność wyboru między własnym świadczeniem emerytalno-rentowym a rentą rodzinną po zmarłym małżonku. W odpowiedzi na liczne postulaty środowisk zrzeszających emerytów oraz organizacji społecznych w wyniku debat parlamentarnych ustanowiono nowe przepisy, które przy zachowaniu określonych ustawowo warunków umożliwiają częściowe łączenie tych świadczeń. Inicjatywa renty wdowiej poprzedzona była długoletnimi staraniami związków zawodowych i organizacji społecznych (m.in. POPZZ i Lewicy). Projekt z czerwca 2024 r. zyskał poparcie ponad 200 tys. obywateli i trafił do Sejmu³.

Celem opracowania jest ocena prawnych i finansowych uwarunkowań funkcjonowania renty wdowiej w kontekście problemu kompensaty utraconych dochodów w gospodarstwie domowym po śmierci współmałżonka. Realizacja tego celu wymaga przedstawienia nowej konstrukcji prawnej z uwzględnieniem przewidzianych limitów i szczegółowo określonych przesłanek ustawowych. Nie można tego uczynić bez ukazania prawa do renty rodzinnej, które jest ściśle powiązane z ubieganiem się o rentę wdowią. Konieczne jest także przedstawienie aspektów finansowych analizowanego rozwiązania prawnego ze szczególnym uwzględnieniem jego prognozowanych skutków społecznych. Próba oceny realnych korzyści uzyskanych przez beneficjentów wymaga porównania sytuacji podmiotów ubezpieczonych w ZUS i tych korzystających z rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego.

1. Funkcje ubezpieczenia emerytalnego

Głównym zadaniem systemów emerytalnych w Polsce jest właściwa realizacja funkcji ochronnej⁴, polegająca na zabezpieczeniu uprawnionego na wypadek utraty zdolności do pracy wskutek osiągnięcia wieku po-

³ Z inicjatywy Nowej Lewicy 4 stycznia 2023 r. w Sejmie odbyło się posiedzenie Obywatelskiego Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw w celu wprowadzenia renty wdowiej, www.sejm.gov.pl [dostęp: 10.03.2023].

⁴ Szerzej: A. Wypych-Żywicka (red.), *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna I*, Warszawa 2020, s. 166 i n.

produkcyjnego. Stosownie do koncepcji solidarystycznej⁵ społeczeństwo powinno przyjąć na siebie ryzyko niekorzystnych dla jednostki zdarzeń losowych. Wzajemna pomoc to podstawa pokonywania niezawinionych przez jednostkę trudności, którym sama nie jest w stanie sprostać. Mam tu na myśli społeczeństwo jako ogół, ale także pracowników i szczególne grupy zawodowe, w tym przedsiębiorców i rolników prowadzących działalność na własny rachunek. Ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest ubezpieczeniem obowiązkowym, więc idea solidaryzmu społecznego ma tutaj w pełni odzwierciedlenie⁶.

Funkcja ochronna ubezpieczenia emerytalnego oparta jest na koncepcji solidarystycznej związanej z ideą samopomocy społecznej⁷. Warto zaznaczyć, że preambuła Konstytucji RP⁸ wymienia zasadę pomocniczości, która nie pozostaje bez znaczenia dla ubezpieczenia społecznego. Zasada ta stanowi o hierarchii praw jednostki i różnych wspólnot, o pierwszeństwie praw człowieka przed prawami wspólnoty oraz o prawach mniejszych wspólnot przed prawami większych, a dla ubezpieczenia emerytalnego ustanawia wytyczne legislacji i dyrektywę wykładni prawa⁹. Należy tu podkreślić rolę art. 67 Konstytucji przyznającego jednostce prawo do zabezpieczenia społecznego, a więc także do zabezpieczenia emerytalnego na starość¹⁰. Podstawowym problemem systemów ubezpieczeń społecznych, zarówno powszechnego, jak i rolniczego, jest jednak niedostateczna wysokość uzyskiwanych świadczeń emerytalnych i rentowych.

Kwestie finansowania świadczeń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz ogromne dotacje budżetowe powodują, że od lat podkreśla się konieczność przeprowadzenia reform¹¹. Minimalne i średnie emerytury uzyskiwane dziś przez beneficjentów¹² obrazują, że funkcje ubezpieczeń społecznych nie są realizowane

⁵ S. Maciejewski, *Zasada solidarności między pokoleniami na przykładzie systemu emerytalnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio I: Philosophy and Sociology, 2016, t. 42, nr 2, s. 79 i n.

⁶ A. Wypych-Żywicka (red.), *System prawa ubezpieczeń...*, s. 530 i n.

⁷ B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2000, nr 4, s. 113.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁹ Podobnie J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 26.

¹⁰ A. Wypych-Żywicka (red.), *System prawa ubezpieczeń...*, s. 204 i n.

¹¹ D. Puślecki, *Z rozważań nad kwestią wieku emerytalnego w Polsce*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2012, nr 43, s. 51–73.

¹² Dane udostępniane przez ZUS: www.zus.gov.pl oraz KRUS: www.krus.gov.pl [dostęp: 10.07.2025].

właściwie. Problem pogłębia kryzys demograficzny i coroczny wzrost liczby świadczeniobiorców z ubezpieczenia społecznego w zakresie przyznawanych rent i emerytur. Warto przedstawić tu finansowe dysproporcje występujące pomiędzy wskazanymi wyżej systemami. Najniższa emerytura w KRUS i ZUS wynosi obecnie 1878,91 zł¹³, zaś emerytura średnia odpowiednio: 2152 zł i 4045,20 zł¹⁴. Nie można zapominać także o przypadkach pobierania emerytury znacznie niższej niż emerytura minimalna ani o skrajnych sytuacjach naliczania przez ZUS tzw. emerytur groszowych¹⁵.

2. Warunki nabycia prawa do renty wdowiej

Nowelizacja przepisów emerytalnych, ustanowiona ustawą z 26 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw¹⁶, wprowadza konstrukcję potocznie zwaną rentą wdowią, obowiązującą od 1 stycznia 2025 r. Rozwiązanie to stanowi istotne uzupełnienie systemu ubezpieczenia społecznego, pozwalając wdowcom i wdowom zachować dotychczasową emeryturę lub rentę oraz uzyskać część świadczenia po zmarłym małżonku. Przepisy wprowadzające zmiany zostały ogłoszone w sierpniu 2024 r., a weszły w życie 1 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 1 wspomnianej ustawy wdowiec lub wdowa może zachować swoje świadczenie (emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy) oraz otrzymać dodatkowo 15% świadczenia po zmarłym małżonku. Od 1 stycznia 2027 r. ustawodawca przewidział wzrost wysokości wskaźnika kwoty świadczenia do 25% zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy¹⁷.

¹³ Stan od 1 marca 2025 r.

¹⁴ Dane na I półrocze 2025 r. uzyskane z ZUS i KRUS.

¹⁵ Warto wskazać, że ponad 500 osób w Polsce pobiera emeryturę poniżej kwoty 10 zł. Najniższa naliczona emerytura wynosi 1 grosz. Zob. *Emerytury groszowe w Polsce. Ile osób w naszym kraju pobiera świadczenia poniżej minimalnego?*, „Gazeta Prawna”, 7.05.2024, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9793968,emerytury-groszowe-w-polsce-ile-osob-w-naszym-kraju-pobiera-swiadczenia-ponizej-minimalnego.html> [dostęp: 7.05.2025].

¹⁶ Ustawa z 26 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1243, dalej: ustawa nowelizująca emerytury i renty z FUS).

¹⁷ Art. 1 i 13 ustawy nowelizującej w szczególności dodającej 95a i 95b do ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. Nr 0, poz. 1631).

Niezbędnym warunkiem uzyskania renty wdowiej jest złożenie odpowiedniego wniosku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub – w przypadku służb mundurowych – do Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA. Termin składania pierwszych wniosków był 1 stycznia 2025 r., z możliwością uzyskania wyrównania za okres od 1 stycznia, jeśli wniosek został złożony do 31 lipca 2025 r. W przypadku rolników natomiast wnioski należy składać w jednostce terenowej KRUS właściwej dla miejsca zamieszkania, na formularzu KRUS SR-25¹⁸. Dokumenty wymagane do uzyskania świadczenia są takie same jak w przypadku ZUS. Osoba ubiegająca się o świadczenie powinna zatem przedłożyć akt zgonu małżonka, zaświadczenie o wysokości świadczeń emerytalnych bądź rentowych, prawo do renty rodzinnej oraz oświadczenie o stanie cywilnym¹⁹.

Warto zaznaczyć, że konstrukcja renty wdowiej z KRUS opiera się na analogicznych warunkach formalnych przewidzianych dla systemu powszechnego. Podlega także tym samym zasadom waloryzacji co inne świadczenia przewidziane w tym subsystemie ubezpieczenia społecznego. Odbywa się to na podstawie wskaźnika waloryzacji ogłaszanego corocznie przez prezesa KRUS. Wnioski o świadczenia, po uprzednim uzyskaniu prawa do renty rodzinnej po małżonku, można było składać od 1 stycznia 2025 r.²⁰ Wypłata świadczeń nastąpiła jednak dopiero 1 lipca 2025 r. Warto zaznaczyć, że wnioski do ZUS i KRUS można składać w formie papierowej i elektronicznej. W tym drugim przypadku konieczne jest jednak posiadanie profilu zaufanego lub kwalifikowanego podpisu elektronicznego. ZUS i KRUS zobowiązane są do wydania decyzji w terminie 30 dni od daty złożenia wymaganego wniosku przez potencjalnych beneficjentów.

Na podstawie danych publikowanych przez ZUS i KRUS można stwierdzić, że zainteresowanie rentą wdowią od początku 2025 r. było bardzo duże. Pamiętając o tym, że zakłady ubezpieczeń nie mogły przed 1 lipca 2025 r. realizować jeszcze prawa do wypłaty świadczeń, tylko w ciągu pierwszych dwóch tygodni stycznia złożono aż 104 535 wniosków²¹ w ZUS. Nie mniejszym zainteresowaniem cieszyło się to rozwiązanie w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Na koniec maja 2025 r. w KRUS

¹⁸ Komunikat KRUS z 14 września 2024 r., Nowa renta wdowia w systemie rolniczym, www.krus.gov.pl [dostęp: 10.05.2025].

¹⁹ www.krus.gov.pl [dostęp: 10.05.2025].

²⁰ Informacje uzyskane z KRUS, www.krus.gov.pl [dostęp: 12.06.2025].

²¹ W KRUS blisko 20 tys., www.bankier.pl [dostęp: 16.01.2025].

złożono aż 96 954 wniosków²². Zgodnie z danymi publikowanymi na koniec września 2025 r. do ZUS wpłynęło ponad 1,1 mln wniosków, a do KRUS 155 tys.²³

Ustawodawca określił warunki formalne nabycia prawa do renty wdowiej. Wszystkie określone prawem i przedstawione poniżej przesłanki muszą być spełnione łącznie. Pierwszą przesłanką formalną jest osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego – 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn. Kolejnym wymogiem jest konieczność pozostawania w związku małżeńskim ze zmarłym małżonkiem do dnia jego śmierci. Wskazana konstrukcja przesłanki ustawowej powoduje, że osoby będące w separacji oraz rozwiedzione są pozbawione prawa do świadczenia. Wyjątkiem jest sytuacja zasądzenia alimentów w drodze postępowania sądowego. Kolejnym wymogiem w zakresie stanu cywilnego jest niepozostawanie w innym związku małżeńskim po śmierci małżonka. Okoliczność ta również pozbawia prawa do renty wdowiej²⁴.

Jak już wspomniano, osoba ubiegająca się o rentę wdowią powinna spełnić przesłanki otrzymania po zmarłym małżonku renty rodzinnej. W efekcie ZUS lub KRUS w procedurze określania prawa do nowego świadczenia wymaga uzyskania nawet zawieszonego prawa do renty rodzinnej jako przesłanki koniecznej do otrzymania renty wdowiej²⁵.

Kolejnym wymogiem formalnym jest posiadanie prawa do własnego świadczenia emerytalnego lub renty z tytułu niezdolności do pracy. Najistotniejszym zaś warunkiem jest nieprzekroczenie limitu łącznego świadczenia uzyskiwanego od ubezpieczyciela. Łączna wysokość wszystkich świadczeń z ZUS lub KRUS, emerytura i część renty rodzinnej, nie może przekroczyć bowiem trzykrotności minimalnej emerytury, która w 2025 r. wynosi 1878,91 zł, co oznacza limit 5636,73 zł miesięcznie²⁶. Przekroczenie tego progu skutkuje proporcjonalnym obniżeniem wypłaty. Ustawodawca limituje zatem prawo do renty wdowiej w taki sposób, że osoby pobierające dziś emeryturę w wysokości ponad 5636,73 zł brutto są automatycznie pozbawione prawa do „nowego świadczenia”.

²² Dane uzyskane z ZUS i KRUS, zus.gov.pl, krus.gov.pl, wiescirolnicze.pl [dostęp: 30.05.2025].

²³ Dane uzyskane z ZUS i KRUS, zus.gov.pl, krus.gov.pl [dostęp: 30.09.2025].

²⁴ Art. 95a i 116b ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

²⁵ Informacje uzyskane z Oddziału ZUS w Poznaniu.

²⁶ Art. 95a ust. 4 i 5 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. Nr 0, poz. 1631).

3. Konstrukcja i funkcje renty wdowiej

Skomplikowana konstrukcja prawna renty wdowiej zakłada możliwość alternatywnego wyboru korzystniejszego świadczenia jako podstawowego, do którego doliczany będzie wskaźnik 15% świadczenia zmarłego małżonka albo własnego. Warunkiem skorzystania z tej możliwości jest choćby naliczenie przysługującej małżonkowi emerytury (nie wymaga się pobierania świadczenia emerytalnego). Osoba uprawniona może dokonać wyboru korzystniejszego świadczenia, tj. zdecydować, czy zachować swoje świadczenie (np. emeryturę) i otrzymać 15% renty rodzinnej po zmarłym małżonku, czy też pobierać rentę rodzinną po zmarłym małżonku i doliczyć 15% własnego świadczenia. Decyzja ta będzie uzasadniona względami finansowymi – wyższą kwotą możliwego do uzyskania świadczenia. Od 2027 r. wskaźnik doliczanej części wzrośnie z 15% do 25%. Świadczenie podlega corocznej waloryzacji na zasadach ogólnych. Należy jednak pamiętać, że ostateczna kwota świadczenia nie może przekroczyć ustawowego limitu, tj. trzykrotności najniższej emerytury.

Najważniejszymi funkcjami renty wdowiej są funkcja zabezpieczająca i funkcja kompensacyjna. „Świadczenie” powinno zatem kompensować istotną utratę dochodów w budżecie domowym powstałą na skutek śmierci współmałżonka. Ustawodawca nie przewiduje jednak pełnej kompensaty. Określenie dodatku do wybranego świadczenia jedynie na poziomie 15% świadczenia po zmarłym małżonku, z uwzględnieniem limitów świadczeń, budzi poważne wątpliwości. Chodzi tu przede wszystkim o sytuację najbiedniejszych beneficjentów pobierających dziś minimalne, a nawet średnie kwoty emerytur. Z drugiej strony należy pamiętać, że małżonek na świadczenie emerytalne gromadził środki na indywidualnym koncie emerytalnym, płacąc składki przez wiele lat aktywności zawodowej. Powiązanie świadczenia z rentą rodzinną powoduje dodatkowe trudności w określeniu tu sprawiedliwej kompensaty.

Mając na względzie orzecznictwo sądowe, warto zauważyć, że w wyroku z 12 marca 2019 r. (sygn. akt I UK 45/18) Sąd Najwyższy²⁷ podkreślił, iż renta rodzinna ma charakter kompensacyjny i powinna służyć zabezpieczeniu minimalnych potrzeb bytowych członka rodziny zmarłego ubezpieczonego. Konstrukcja przyjęta przez ustawodawcę w analogicznej formie przyświeca nowej regulacji renty wdowiej, która w ustanowionej konstrukcji jedynie w niewielkim zakresie uzupełnia dochód osoby samotnej po stracie współmałżonka.

²⁷ Wyrok SN z 12.03.2019 r., sygn. I UK 45/18, www.sn.pl [dostęp: 20.09.2025].

Analizując sytuację beneficjentów pobierających dziś najniższą emeryturę, można stwierdzić, że świadczenie wdowie często wyniesie łącznie 2160,75 zł brutto, co stanowi dodatek do wcześniej pobieranego świadczenia w wysokości jedynie 281,84 zł. Nie ulega wątpliwości, że dla podmiotów najbardziej oczekujących realizacji funkcji zabezpieczenia społecznego renta wdowia będzie miała jedynie charakter symboliczny i nie będzie właściwie realizować funkcji kompensacyjnych. Taka sytuacja dotyczy obecnie 37 tys. świadczeniobiorców w KRUS oraz 170,8 tys. w ZUS²⁸.

Podobnie będzie wyglądać sytuacja w przypadku świadczeń pobieranych średnio przez rolników. Uwzględniając wspomnianą wcześniej kwotę średnio pobieranej dziś emerytury rolniczej 2152 zł, emerytura z rentą wdowią wyniesie dziś dla uprawnionego 2474,80 zł. Dla rolnika emeryta oznacza to uzyskanie dodatku do obecnie pobieranego świadczenia w wysokości 322,80 zł. Z uwagi na brak szczegółowych danych trudno przedstawić prognozowane znaczenie analizowanych dodatków dla rolników. Uwzględniając podmioty uprawnione dziś do najniższych bądź średnich świadczeń z KRUS, można szacować, że nowe rozwiązania obejmą w przyszłości większość świadczeniobiorców Kasy.

Analogiczna sytuacja wystąpi w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Ze względu jednak na dużo większą liczbę osób ubezpieczonych w tej instytucji podmioty pobierające najniższe emerytury to blisko 438 tys. osób. Należy podkreślić, że zarówno w KRUS jak i w ZUS uprawnieni do najniższej emerytury żyją dziś na skraju ubóstwa²⁹. Jest to poważny problem społeczny. Przedstawione wyżej dane obrazują, że funkcja zabezpieczająca konstrukcji renty wdowiej dla podmiotów najbardziej potrzebujących ma charakter iluzoryczny ze względu na jej skandalicznie niską kwotę. Warto również zauważyć, że w Polsce obecnie około 433 tys. osób pobiera emeryturę w kwocie poniżej minimalnej³⁰. Dla najbardziej potrzebujących podmiotów dodatek do pobieranego świadczenia w ramach renty wdowiej w większości przypadków będzie bardzo niski.

W odniesieniu jednak do średniej emerytury dodatek w ZUS będzie znacznie wyższy niż w KRUS. Aktualnie kwota średniej emerytury z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynosi 4045,20 zł brutto i dotyczy ponad 6 mln 360 tys. świadczeniobiorców. Przy założeniu, że małżonkowie otrzymywali świadczenie średnie, renta wdowia wyniesie 606 zł dodatku do emerytury brutto. Dane te obrazują, że w systemie powszechnym dodatek

²⁸ Dane uzyskane z ZUS i KRUS, www.zus.gov.pl, www.krus.gov.pl [dostęp: 26.06.2025].

²⁹ GUS, *Ubóstwo w Polsce 2023*, Warszawa 2024.

³⁰ *Emerytury groszowe w Polsce...*

dla wdowy/wdowca będzie niemal dwukrotnie wyższy niż dla podmiotów ubezpieczonych w KRUS. Mimo to, mając na względzie kwestię utraty dotychczasowego dochodu zmarłego współmałżonka, należy stwierdzić, że również w przypadku osób pobierających średnie emerytury z ZUS realizacja funkcji kompensacyjnej renty wdowiej będzie miała charakter symboliczny.

Realizacja w praktyce prawa do świadczeń wynikających z nowego, skomplikowanego rozwiązania legislacyjnego i niedostatecznych działań informacyjnych wywołuje wiele problemów. Na podstawie danych uzyskanych we wrześniu 2025 r. z ZUS i KRUS, należy stwierdzić, że blisko połowa złożonych wniosków w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych otrzymała decyzje odmowne, co przekłada się na ponad 500 tys. odmów. Lepiej przedstawia się realizacja świadczeń w KRUS, gdzie odnotowano jedynie około 5 tys. odmów³¹. Główną przyczyną decyzji odmownych było przekroczenie ustawowego limitu przez wnioskodawców.

4. Rozwiązania przyjęte w wybranych krajach europejskich

Warto przyjrzeć się analogicznym świadczeniom obowiązującym w powszechnych systemach emerytalnych w wybranych krajach europejskich. Systemy ubezpieczeń w Europie różnią się znacznie między państwami członkowskimi UE, jednak większość z nich przewiduje formy wsparcia dla wdów i wdowców po śmierci współmałżonka. Polska reforma z 2025 r., wprowadzająca częściowe łączenie świadczeń, zbliża się do rozwiązań stosowanych w niektórych modelach zachodnich, choć nadal ma charakter bardziej zachowawczy. Wprowadza bowiem jeden z najniższych wskaźników w przypadku renty wdowiej – 15% świadczenia małżonka oraz ustanawia jedną z najniższych kwot minimalnej emerytury³² w wysokości około 400 euro.

Przykładowo w Niemczech najniższe świadczenie emerytalne, mimo niewprowadzenia ustawowego świadczenia minimalnego, wynosi około 1000 euro³³. System ten przewiduje instytucję *Witwenrente* (renta wdowia), która została określona w dwóch wysokościach: mała (do 24 miesięcy) i duża (bezterminowa, jeśli spełnione są ustawowe warunki). Wysokość świadcze-

³¹ Dane uzyskane z ZUS i KRUS.

³² *Polscy emeryci biedakami Europy? Daleko nam do wielkiej czwórki UE*, „Business Insider” 14.11.2024, <https://businessinsider.com.pl/praca/emerytury/emerytury-w-europie-polscy-emeryci-biedakami-europy/07hp6tr> [dostęp: 10.01.2025].

³³ <https://www.deutsche-rentenversicherung.de> [dostęp: 10.01.2025].

nia wynosi 55% emerytury zmarłego (lub 60% dla osób urodzonych przed 2002 r.). Uprawniony może otrzymywać świadczenie równoległe z własną emeryturą, ale dochód wpływa na jego wysokość³⁴.

Z kolei we Francji system przewiduje kwotę najniższej emerytury w wysokości około 800 euro³⁵. Prawo francuskie obejmuje instytucję renty po zmarłym współmałżonku (*pension de réversion*), która przysługuje w wysokości 54% emerytury zmarłego. Obowiązuje tu jednak limit dochodów – około 23 441 euro rocznie (dla osoby samotnej). W przeciwieństwie do polskich unormowań ustawodawca nie wymaga pozostawania w związku małżeńskim w chwili śmierci, ale małżeństwo beneficjenta musiało przed ubieganiem się o świadczenie trwać minimum dwa lata³⁶.

We Włoszech natomiast w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych renta rodzinna przysługuje wdowie/wdowcowi, dzieciom i – w wyjątkowych przypadkach – rodzicom. Jej wysokość została określona na 60% emerytury zmarłego dla współmałżonka i świadczenie wzrasta, jeżeli małżeństwo posiadało dzieci. Podobnie jak w Polsce, wprowadzono limity świadczenia, polegające na tym, że można je łączyć z własną emeryturą, ale nadwyżki dochodowe obniżają kwotę świadczenia od braku redukcji dla najuboższych po 50% redukcji renty rodzinnej dla najzamożniejszych emerytów³⁷. W tym kraju najniższa emerytura wynosi około 600 euro³⁸.

Także w rolniczym systemie ubezpieczenia społecznego w wybranych krajach przewidziane zostały świadczenia wdowie. W Niemczech – SVLFG (*landwirtschaftliche Alterskasse*): rolnik może otrzymać świadczenie wdowie, jeśli zmarły spełnił warunek co najmniej pięciu lat ubezpieczenia i małżeństwo trwało minimum rok. Wysokość renty zależy od przejęcia świadczenia po zmarłym (m.in. uwzględnia się ewentualne wcześniejsze procentowe redukcje). W Niemczech przez trzy miesiące małżonek ma prawo do 100% świadczenia po zmarłym. Potem świadczenie się zmniejsza i średnie świadczenie wynosi około 50–55% emerytury zmarłego, ale może być różne w zależności od zarobków i wieku. Dochód wdowy może wpływać redukcyjnie na wysokość otrzymanego świadczenia³⁹.

³⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (niem. Ministerstwo Pracy), www.bmas.de.

³⁵ *Montant de la retraite du salarié du secteur privé*, <https://www.service-public.gouv.fr> [dostęp: 12.01.2025].

³⁶ L'Assurance Retraite (Francja), www.lassuranceretraite.fr [dostęp: 12.01.2025].

³⁷ Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS, Włochy), www.inps.it [dostęp: 12.01.2025].

³⁸ *Trattamento minimo delle pensioni: requisiti e condizioni*, www.inps.it [dostęp: 12.01.2025].

³⁹ www.svlfg.de [dostęp: 12.01.2025].

We Francji rolnicy ubezpieczeni w MSA również mają prawo do otrzymania renty wdowiej. Świadczenie określone jest jako *pension de réversion* i stanowi 54% emerytury zmarłego. Może być ono zwiększone o 11% (*majoration pour âge*), jeśli wdowa osiągnęła wiek emerytalny, a także może mieć prawo do 10-proc. dodatku, jeśli wychowała co najmniej trójkę dzieci⁴⁰. Ustawodawca francuski wprowadza możliwość redukcji świadczeń (kryterium dochodowe 24 200 euro rocznie), ale dla najuboższych rolników istnieje możliwość poboru jednocześnie 54% renty rodzinnej i własnej emerytury.

Z kolei we Włoszech rolnicy ubezpieczeni w INPS (*coltivatori diretti*) mają prawo do świadczeń po zmarłym małżonku. Warunki, jakie musi spełniać zmarły, to co najmniej 15 lat składkowych. Stawki świadczeń wynoszą 60% dla wdowy/wdowca bez dzieci, 80% – z jednym dzieckiem lub dwójką bez małżonka, 100% – z co najmniej dwójką dzieci. System wprowadza redukcję świadczeń w zależności od dochodów od 25% do nawet 50% przy dochodach około 40 tys. euro rocznie⁴¹.

Porównując przedstawione rozwiązania obowiązujące rolników z polską rentą wdowią, należy stwierdzić, że Polska znajduje się na samym końcu omówionych krajów UE pod względem wysokości świadczenia wdowiego – tylko 15% w odniesieniu do 54–60% minimalnie w innych krajach. Systemy rolniczych ubezpieczeń w Polsce i Niemczech, we Francji i Włoszech umożliwiają łączenie renty z własnym świadczeniem, lecz w krajach tych procentowy wskaźnik świadczenia dodatkowego jest wyraźnie wyższy. Warto dodać, że powyższe systemy rolniczych ubezpieczeń także dotowane są z budżetu państwa – w Niemczech dotacja stanowi 77%, we Francji – blisko 44%, a we Włoszech – 30%⁴². Podobnie sytuacja kształtuje się w systemie powszechnym. Również tutaj procentowy wskaźnik pobieranego świadczenia w Polsce jest najniższy.

5. Społeczno-finansowe skutki wprowadzenia renty wdowiej

Warto zastanowić się w związku z tym nad skutkami społeczno-finansowymi nowo wprowadzonego rozwiązania. W założeniu ustawodawcy nowelizacja ustawy o rentach i emeryturach z FUS miała przyczynić się do

⁴⁰ pension-reversion.fr, cleiss.fr, bonjoursenior.fr, msa.fr [dostęp: 12.01.2025].

⁴¹ inps.it [dostęp: 12.01.2025].

⁴² T. Jedynak, *Kierunki modyfikacji niektórych elementów systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce w świetle doświadczeń wybranych krajów europejskich*, *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka* 2017, nr 2, s. 2.

poprawy sytuacji polskich emerytów, w tym zlikwidować skrajne ubóstwo. Przedstawione wyżej symulacje pokazały, że przyjęta konstrukcja nie pozwala osiągnąć zamierzonego celu społecznego. Mając na uwadze liczbę osób pobierających najniższe świadczenia z ZUS i KRUS, wydaje się, że to ta grupa beneficjentów systemu ubezpieczeń społecznych powinna być uwzględniona w pierwszej kolejności. Bez wątpienia są to osoby skrajnie ubogie. Według danych GUS samotne emerytki stanowią jedną z najbardziej zagrożonych grup, jeśli chodzi o ubóstwo relatywne⁴³.

Renta wdowia miała zwiększyć poczucie sprawiedliwości wśród beneficjentów świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Nowa konstrukcja świadczenia tylko w minimalnym stopniu uznaje jednak wkład małżonków we wspólne gospodarstwo domowe i daje możliwość „dziedziczenia” części wypracowanego świadczenia. Taka sytuacja ma miejsce przede wszystkim wśród osób pobierających średnie świadczenia emerytalne bądź niższe. Wprowadzone limity nie zapewniają także poczucia sprawiedliwości wśród beneficjentów pobierających wyższe świadczenia, gdyż są oni automatycznie pozbawieni prawa do renty wdowiej.

Wprowadzone rozwiązania będą miały negatywny skutek dla budżetu państwa. Ministerstwo Finansów oszacowało, że pełne wdrożenie renty wdowiej będzie kosztowało budżet około 9,6 mld zł rocznie po 2027 r.⁴⁴ Wydatki te mają być pokryte częściowo z funduszu rezerw demograficznych oraz ze składek z ZUS. Warto jednak podkreślić, że w przypadku KRUS konieczne będzie zwiększanie corocznej dotacji budżetowej.

Wnioski

Renta wdowia nie jest nowym świadczeniem w systemie ubezpieczenia społecznego w Polsce. To skomplikowana konstrukcja normatywna pozwalająca zachować uprawnionemu prawo do świadczenia występującego w zbiegu z alternatywą wyboru wyższego świadczenia z systemu emerytalno-rentowego. W większości przypadków stanowi jednak niewielką część świadczenia po zmarłym małżonku i jest ściśle związana z prawem do renty, renty rodzinnej czy emerytury.

Wprowadzone rozwiązania stanowią ważny krok w kierunku bardziej sprawiedliwego i elastycznego systemu zabezpieczenia społecznego. Kon-

⁴³ GUS, *Ubóstwo w Polsce...*

⁴⁴ Ministerstwo Finansów, *Ocena skutków finansowych nowelizacji systemu rent rodzinnych*, Warszawa 2024.

strukcja pozwalająca dziś na łączenie prawa do świadczeń daje wdowcom i wdowom narzędzie do wsparcia dochodów po śmierci współmałżonka. Spore ograniczenia i problemy systemów emerytalnych powodują jednak, że nowe przepisy wydają się nie odpowiadać na realne potrzeby społeczne.

Podejmując się oceny renty wdowiej, na pierwszym miejscu należy zauważyć tu brak progresywności. Przedstawione dane i dokonane analizy wykazały, że podmioty o najniższych świadczeniach otrzymają najniższe renty wdowie. Uprawnieni pobierający średnie emerytury uzyskają dodatki, w zależności od systemu ZUS lub KRUS, odpowiednio: 606 zł i 322,80 zł brutto. Z kolei beneficjenci wyższych świadczeń są całkowicie pozbawieni prawa do renty wdowiej po zmarłym małżonku. Tak określona konstrukcja „świadczenia” nie realizuje zatem w pełni zasady sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji żadna z przedstawionych grup nie uzyska oczekiwanych korzyści z wprowadzonego rozwiązania. Wydaje się też, że podmioty pobierające dziś najniższe świadczenia z ZUS i KRUS, zgodnie z zasadą solidaryzmu społecznego, powinny być szczególnie uwzględnione przy określaniu warunków uzyskania prawa do renty wdowiej.

Wskaźnik stanowiący 15% drugiego świadczenia – składający się na rentę wdowią – został dziś określony zbyt nisko, żeby mógł faktycznie pełnić funkcję kompensacyjno-zabezpieczającą. Z finansowego punktu widzenia średnia renta wdowia w ZUS wynosi dziś 350 zł miesięcznie, a w przypadku podmiotów ubezpieczonych w KRUS – niespełna 280 zł⁴⁵. Uwzględniając te dane, można wskazać jedynie na realizację funkcji wspomagającej dotychczasowe świadczenie, choć tylko w zakresie symbolicznym. Dużo wyższe świadczenia występują w innych państwach UE, w szczególności we Francji, w Niemczech czy we Włoszech. Obecny 15-proc. wskaźnik plasuje Polskę na dalekim miejscu w Unii Europejskiej. Sytuację tę może nieco poprawić wyrównanie wysokości udziału drugiego świadczenia do 25% w 2027 r. Zastanawia jedynie, dlaczego ustawodawca, mimo przyjętej formuły ustawowej⁴⁶, nie zdecydował się od razu wprowadzić tego rozwiązania. Nie bez znaczenia pozostaje tu najgorsza od lat kondycja finansów publicznych i istotne powiązanie systemów emerytalno-rentowych z coroczną pokaźną dotacją budżetową.

⁴⁵ Dane uzyskane z ZUS i KRUS, stan na koniec września 2025 r.

⁴⁶ Ustawa wprowadza wskaźnik 25% w całym tekście, a art. 13 obniża go do 15% w pierwszych dwóch latach realizacji świadczeń. Zob. art. 13 ustawy nowelizującej emerytury i renty z FUS.

Zarówno ustawodawca, jak i organy rentowe powinny monitorować wdrażanie reformy, analizować jej skutki oraz pozostawać otwarte na ewentualne korekty legislacyjne. Kluczowe jest zapewnienie odpowiedniej informacji i wsparcia beneficjentom. O poważnym niedostatku informacyjnym świadczy realizacja prawa do świadczeń. W ZUS blisko połowa złożonych wniosków otrzymuje decyzję odmowną, przede wszystkim z powodu przekroczenia ustawowego limitu, o występowaniu którego w większości przypadków wnioskodawcy nawet nie wiedzą.

BIBLIOGRAFIA

- Jedynak T. (2017), *Kierunki modyfikacji niektórych elementów systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce w świetle doświadczeń wybranych krajów europejskich*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” nr 2.
- Jończyk J. (2006), *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków.
- Maciejewski S. (2016), *Zasada solidarności między pokoleniami na przykładzie systemu emerytalnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio I: Philosophy and Sociology, t. 42, nr 2.
- Puślecki D. (2012), *Z rozważań nad kwestią wieku emerytalnego w Polsce*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” nr 43.
- Wierzbowski B. (2000), *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” nr 4.
- Wypych-Żywicka A. (red.) (2020), *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna I*, Warszawa.

II. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 grudnia 2024 r., III FSK 1131/23*

Prowadzenie gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej 5 lat jako warunek zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych

Teza: Jednym z warunków koniecznych do skorzystania ze zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych, dotyczących samego gospodarstwa rolnego, jest prowadzenie przez nabywców gospodarstwa rolnego, utworzonego bądź powiększonego na skutek danej transakcji, przez 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej.

Uwagi wstępne

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego odnosi się do dość istotnej kwestii, jaką jest wymóg prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej 5 lat. Musi on zostać spełniony, aby podatnik mógł skorzystać ze zwolnienia w podatku od czynności cywilnoprawnych¹ w związku z nabyciem w drodze umowy sprzedaży gruntów rolnych. Głosowane orzeczenie utrzuła stanowisko NSA, zgodnie z którym przesłanka prowadzenia gospodarstwa rolnego zostaje zrealizowana wówczas, gdy jest ono prowadzone przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia z niepomniejszonym arealem

* Wyrok wraz z uzasadnieniem został opublikowany w LEX nr 3815023.

¹ Art. 9 pkt 2 ustawy z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 295; dalej: ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych).

gruntów². Należy zauważyć, że w dotychczasowym orzecznictwie uznawano, iż podatnik podatku od czynności cywilnoprawnych nie traci prawa do zwolnienia w sytuacji, gdy w okresie 5 lat po nabyciu gruntu, na skutek którego doszło do powiększenia gospodarstwa rolnego, dokona sprzedaży działki gruntu wchodzącej w skład tego gospodarstwa, pod warunkiem że powierzchnia gospodarstwa nie ulegnie zmniejszeniu poniżej 11 ha³.

1. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego

Głosowanym wyrokiem NSA, w związku ze skargą wniesioną przez dyrektora Izby Administracji Skarbowej (IAS), uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 kwietnia 2023 r. (sygn. akt III SA/Wa 2502/22). W skardze kasacyjnej dyrektor IAS stwierdził, że WSA w Warszawie naruszył przepisy prawa materialnego mające wpływ na wynik sprawy przez błędną wykładnię art. 9 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Polegała ona na uznaniu, że podatnik podatku od czynności cywilnoprawnych nie traci uprawnienia do skorzystania ze zwolnienia podatkowego w sytuacji, gdy w okresie 5 lat po dokonaniu nabycia i na jego skutek utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego dokona sprzedaży działki gruntu wchodzącej w skład tego gospodarstwa, o ile jego wielkość nie ulegnie zmniejszeniu poniżej 11 ha. W ocenie dyrektora IAS uzyskanie i zachowanie prawa do powyższej preferencji podatkowej zależy od prowadzenia nowo utworzonego lub powiększonego gospodarstwa rolnego w niezmienionej wielkości przez okres 5 lat od dnia nabycia gruntów. Oznacza to, że gdy dochodzi do zbycia części gruntów wchodzących w skład gospodarstwa przed upływem 5 lat od dnia nabycia, zasadne jest uznanie, że doszło do utraty prawa do skorzystania ze zwolnienia podatkowego.

Naczelnny Sąd Administracyjny uznał za zasadny zarzut naruszenia przez WSA w Warszawie przepisów art. 9 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych poprzez jego błędną wykładnię. Wskazał na kumulatyw-

² Wyrok NSA z 20 listopada 2024 r., sygn. akt III FSK 286/24, LEX nr 3786707; wyrok NSA z 14 listopada 2024 r., sygn. akt III FSK 231/22, LEX nr 3756963.

³ Orzeczenia odnoszą się zarówno do zwolnienia uregulowanego w art. 9 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, jak i art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1837). Por. wyrok NSA z 25 kwietnia 2024 r., sygn. akt III FSK 231/22, LEX nr 3756963; wyrok NSA z 22 czerwca 2022 r., sygn. akt III FSK 345/22, LEX nr 3371112; wyrok WSA we Wrocławiu z 17 grudnia 2024 r., sygn. akt I SA/Wr 522/24, LEX nr 3831373; wyrok WSA w Opolu z 10 maja 2023 r., sygn. akt I SA/Op 93/23, LEX nr 3565502; wyrok WSA w Gdańsku z 14 grudnia 2021 r., sygn. akt I SA/Gd 1018/21, LEX nr 3273254.

ne przesłanki zastosowania omawianego zwolnienia, a więc: konieczność zawarcia umowy sprzedaży gruntów stanowiących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, wraz z będącymi ich częściami składowymi; konieczność utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego w wyniku dokonania czynności sprzedaży; wymóg, aby powierzchnia gospodarstwa rolnego utworzonego lub powstałego w wyniku powiększenia nie była mniejsza niż 11 ha ani większa niż 300 ha; wymóg prowadzenia przez nabywcę gruntów utworzonego lub powiększonego gospodarstwa przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia; spełnienie warunków dotyczących przyznania pomocy *de minimis* w rolnictwie. NSA zaakcentował, że w przypadku spełnienia przesłanki prowadzenia gospodarstwa rolnego ustawodawca posłużył się sformułowaniem „oraz gospodarstwo to”, co oznacza, że chodzi o wszystkie te grunty, które wchodziły w jego skład w chwili jego utworzenia lub powstałe w wyniku jego powiększenia. Podkreślił przy tym, że posłużenie się spójnikiem „oraz” przed zwrotem „gospodarstwo to” dodatkowo wzmacnia tę przesłankę. Wedle Sądu oznacza to, że gospodarstwo rolne powinno być prowadzone przez nabywcę przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia z niepomniejszonym arealem gruntów, a jeżeli w wymienionym okresie nastąpi powiększenie, to w jego wyniku powierzchnia gospodarstwa nie może przekroczyć 300 ha.

Dodatkowo Sąd sięgnął do wykładni celowościowej, odwołując się do uzasadnienia projektu do ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw⁴, z którego wynika, że celem wprowadzenia zwolnienia było zapobieżenie rozdrobnieniu gospodarstw rolnych, dla jak najefektywniejszego wykorzystania istniejących w Polsce terenów rolniczych, natomiast jego adresatami miały być osoby tworzące lub powiększające gospodarstwa rolne. Wobec tego NSA podkreślił, że wskazany cel gospodarczy może zostać osiągnięty jedynie, gdy nowo utworzone albo powiększone gospodarstwo wykazuje pewną trwałość. Dlatego też ustawodawca obwarował analizowane zwolnienie zastrzeżeniem prowadzenia gospodarstwa przez nabywcę przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia. Sąd zwrócił uwagę, że wprawdzie powierzchnia gospodarstwa rolnego nadal jest nie mniejsza niż 11 ha, jest ono prowadzone przez skarżących, jednak nie obejmuje już gruntów tworzących gospodarstwo powstałe w wyniku jego powiększenia na dzień nabycia (14 grudnia 2017 r.). Podkreślił, że wykładnia językowa i celowościowa przepisu art. 9 pkt 2 ustawy o podatku

⁴ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045).

od czynności cywilnoprawnych dokonana w sposób ścisły prowadzi do konstatacji, że jedną z przesłanek skorzystania z omawianego zwolnienia jest prowadzenie utworzonego bądź powiększonego gospodarstwa rolnego przez 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej. Tym samym zbycie przez podatników gruntów rolnych stanowiących część wcześniej powiększonego gospodarstwa rolnego powoduje utratę prawa do zwolnienia.

Ponadto NSA stwierdził, że przy dokonywaniu wykładni językowej art. 9 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych nie sposób przyjąć stanowiska sądu I instancji, zgodnie z którym zmiana powierzchni prowadzonego gospodarstwa rolnego – jak długo mieści się ona w przedziale wyznaczonym przez prawodawcę (jest nie mniejsza niż 11 ha i nie większa niż 300 ha) – nie może skutkować utratą zwolnienia. Nie zgodził się także ze stanowiskiem, że skoro zwolnienie stanowi instrument przebudowy struktury agrarnej, to cel ten może być i jest realizowany także przez obrót nieruchomościami rolnymi w okresie 5 lat od utworzenia gospodarstwa rolnego lub jego powiększenia, jak długo spełnione są oczekiwania prawodawcy wobec powierzchni takich gospodarstw.

2. Ocena stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego

Oceniając stanowisko NSA, należy zwrócić uwagę, że w celu skorzystania z omawianej preferencji musi dojść do nabycia gruntów w drodze umowy sprzedaży, stanowiących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, pod warunkiem że w wyniku dokonania tej czynności zostanie utworzone lub powiększone gospodarstwo, a jego powierzchnia będzie się mieściła w normatywnie wskazanej wielkości, oraz gospodarstwo to będzie prowadzone przez nabywcę przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia. Kluczowe wobec tego jest właściwe rozumienie terminu „gospodarstwo rolne”. Ustawodawca odsyła wprost do przepisów ustawy o podatku rolnym. Oznacza to, że za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej⁵. Należy zatem zauważyć, że grunty, które spełniają

⁵ Art. 2 ust. 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1344).

przesłankę powierzchniową, powinny stanowić własność osoby fizycznej, osoby prawnej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, w tym spółki, lub znajdować się w posiadaniu tychże podmiotów. Tym samym do ustalenia warunku powierzchniowego brane są pod uwagę wszystkie grunty stanowiące własność lub znajdujące się w posiadaniu zainteresowanego podmiotu. W tym kontekście warto zauważyć, że pomiędzy gruntami wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego nie musi występować więź ekonomiczna⁶. Jedynym bowiem kryterium uznania, na tle przepisów ustawy o podatku rolnym, czy mamy do czynienia z gospodarstwem rolnym, jest przekroczenie powierzchni 1 ha lub 1 ha przeliczeniowego. Przez sam fakt dysponowania gruntami oznaczonymi w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne podmiot nimi władający staje się zatem automatycznie „posiadaczem” gospodarstwa rolnego.

Należy podkreślić, że jedną z przesłanek skorzystania ze zwolnienia, o którym mowa w art. 9 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, jest prowadzenie gospodarstwa rolnego (w wyniku utworzenia lub powiększenia) przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia gruntów. Zasadniczym problemem jest tu prawidłowe rozumienie normatywnego sformułowania „...gospodarstwo to będzie prowadzone przez nabywcę...”. Problem ten potęguje fakt, że na gruncie prawa podatkowego ustawodawca nie powiązał posiadania gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, stanowiących gospodarstwo rolne, z wymogiem prowadzenia działalności rolniczej⁷. Oznacza to, że właściciel lub posiadacz takich gruntów nie musi zajmować się produkcją rolną, aby grunty te tworzyły gospodarstwo rolne.

Sam termin „prowadzenie” jest rzeczownikiem odczasownikowym pochodzącym od słowa „prowadzić”. W *Słowniku języka polskiego* ma ono aż 14 znaczeń, przy czym w kontekście prowadzenia gospodarstwa rolnego należałoby rozumieć je jako „wykonywać, kontynuować jakąś czynność, działalność”⁸. NSA w głosowanym wyroku musiał zatem zmierzyć się

⁶ Szerzej na temat gospodarstwa rolnego: L. Etel, *Definicja gospodarstwa rolnego w podatku rolnym – problemy praktyczne*, w: M. Popławski (red.), *Podatki i opłaty lokalne w praktyce*, Warszawa 2008, s. 36–38; K. Gawrońska, *Gospodarstwo rolne w ustawie o podatku rolnym*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2009, nr 4; Z. Czajka, *Pojęcie gospodarstwa rolnego na gruncie przepisów prawa podatkowego. Wybrane zagadnienia*, w: A. Krukowski (red.), *Pobór podatków samorządowych*, Lublin 2012, s. 99 i n.

⁷ M. Burzec, *Podatek rolny*, w: P. Smoleń (red.), *Opodatkowanie rolnictwa w Polsce. Weryfikacja założeń. Perspektywa zmian*, Warszawa 2018, s. 367–370.

⁸ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/prowadzi%C4%87.html> [dostęp: 10.10.2025].

z odpowiedzią na pytanie, czym jest prowadzenie gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym przez co najmniej 5 lat, przy założeniu, że ustawodawca nie wymaga, aby grunty wchodzące w jego skład były związane z prowadzoną działalnością rolniczą. Na gruncie ustawy o podatku rolnym definicja działalności rolniczej służy jedynie temu, aby móc wskazać, czy grunty stanowiące użytki rolne zostały zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Grunty takie będą bowiem opodatkowane podatkiem od nieruchomości, a nie podatkiem rolnym. Trudności interpretacyjne może zatem rodzić sformułowanie „prowadzenie gospodarstwa rolnego”. Teoretycznie powinno być ono rozumiane jako prowadzenie działalności rolniczej na gruntach wchodzących w skład gospodarstwa rolnego.

Jednak w praktyce może to być trudne do weryfikacji, a przypadki, gdy na gruncie prawa podatkowego podatnik traci przyznane mu prawa, ponieważ na użytkach rolnych nie prowadzi działalności rolniczej, prawie nie występują. Dlatego zdarza się, że przesłankę prowadzenia gospodarstwa rolnego uznaje się za spełnioną, gdy dany podmiot posiada grunty rolne o wymaganej normatywnie powierzchni. Sytuacja taka nierzadko ma miejsce nawet, gdy intensywność podejmowanych czynności mieszczących się w definicji działalności rolniczej jest bliska zeru. NSA słusznie zauważył, odnosząc się do wykładni językowej, że w celu skorzystania ze zwolnienia, o którym mowa w art. 9 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, gospodarstwo rolne powinno być prowadzone przez nabywcę przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia z niepominięszonym arealem gruntów.

Należy zauważyć, że analiza językowa danego przepisu prawa stanowi punkt wyjścia wykładni prawa i określa jednocześnie jej granice⁹. Stąd dokonując wykładni prawa i sięgając przy tym po inne niż językowa metody, trzeba pamiętać, że ich wynik musi się mieścić w językowym znaczeniu słów tworzących dany przepis prawa¹⁰. W glosowanym wyroku NSA zasadnie zwrócił uwagę na to, że ustawodawca w kontekście wymogu prowadzenia gospodarstwa rolnego posłużył się sformułowaniem „oraz gospodarstwo to”. Należy to zatem interpretować w ten sposób, że grunty w wyniku nabycia muszą utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rolne, natomiast sformułowanie „gospodarstwo to” trzeba rozumieć jako byt, który składa się z sumy gruntów o konkretnej powierzchni ustalonej ostatecznie przez

⁹ Szerzej: B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 39 i n.; R. Mastalski, *Interpretacja prawa podatkowego: źródła prawa podatkowego i jego wykładnia*, Wrocław 1989, s. 94 i n.

¹⁰ Wyrok NSA z 14 kwietnia 2024 r. sygn. akt: FSK 143/04, LEX Nr 135378.

ich nabycie celem utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego (jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie). Nie zasługuje więc na aprobatę ani dotychczasowe stanowisko judykatury¹¹, ani doktryny, zgodnie z którym wymóg prowadzenia gospodarstwa rolnego odnosi się tylko do tych gruntów, które zostały nabyte ze zwolnieniem od podatku. Wskazuje się, że podatnik chcący zachować prawo do zwolnienia zobowiązany jest do prowadzenia gospodarstwa rolnego obejmującego całość majątku stanowiącego przedmiot umowy sprzedaży. Jednocześnie zbycie innej nieruchomości, która nie podlegała zwolnieniu, nie powinno negatywnie wpłynąć na prawo podatnika do zastosowania tej preferencji podatkowej. Za takim stanowiskiem w ocenie doktryny przemawia widoczna „niezręczność językowa” użyta w kontekście przesłanki prowadzenia gospodarstwa i zwrotu „oraz gospodarstwo to”¹².

Odnosząc się do tego stanowiska, warto zauważyć, że przy dokonywaniu wykładni językowej art. 9 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnej kluczowe znaczenie mają trzy fragmenty przepisu prawa. Pierwszy to: „pod warunkiem że w wyniku dokonania czynności zostanie utworzone lub powiększone gospodarstwo rolne”. Przywołana część przepisu stanowi zdanie podrzędne warunkowe. Wprowadzając je do konstrukcji omawianego zwolnienia, ustawodawca określił warunek konieczny do spełnienia dla zdania nadrzędnego. Z treści art. 9 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnej wynika, że zdanie nadrzędne to: „zwalnia się od podatku następujące czynności cywilnoprawne: sprzedaż własności gruntów, stanowiących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, wraz z będącymi ich częścią składową drzewami i innymi roślinami”.

Drugi fragment to: „a powierzchnia gospodarstwa rolnego utworzonego lub powstałego w wyniku powiększenia będzie nie mniejsza niż 11 ha i nie większa niż 300 ha”. Należy zauważyć, że ustawodawca za pomocą spójnika „a” wprowadził kolejny warunek. Celem wprowadzenia tego spójnika było połączenie następujących po sobie dwóch zdań podrzędnych warunkowych. Odnosząc to do treści analizowanego przepisu, można stwierdzić, że będzie

¹¹ Wyrok NSA z 25 kwietnia 2024 r., sygn. akt III FSK 231/22, LEX nr 3756963; wyrok NSA z 22 czerwca 2022 r., sygn. akt III FSK 345/22, LEX nr 3371112.

¹² Wprawdzie cytowane tu stanowisko doktryny w głównej mierze odnosi się do zwolnienia zawartego na gruncie podatku od spadków i darowizn, jednak treść przepisów regulujących preferencję podatkową jest taka sama zarówno na gruncie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, jak i podatku od spadku i darowizn. Por. J. Mikołajczyk, I. Nowak, *Znaczenie cywilistyczne pojęcia „gospodarstwo rolne” dla potrzeb zwolnienia z ustawy o podatku od spadków i darowizn*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2023, nr 2, s. 57; P. Smoleń, w: K. Winiarski, S. Bogucki, G. Liszewski, P. Smoleń, J. Szczygielski, *Podatek od spadków i darowizn. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 178–179.

to wymóg utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego w wyniku nabycia gruntów oraz spełnienie kryterium minimalnej i maksymalnej powierzchni.

Trzeci fragment to: „oraz gospodarstwo to będzie prowadzone przez nabywcę...”. Zastosowany tu przez ustawodawcę spójnik „oraz” wprowadza trzeci warunek łączny. Użyte sformułowanie „gospodarstwo to” zawiera zaimek wskazujący, który odnosi się do gospodarstwa powiększonego – powstałego po dokonaniu czynności prawnej – umowy sprzedaży.

Reasumując, treść przepisu prawa regulująca omawianą preferencję jest złożona, warunkowa i kumulatywna. Zabieg dokonany przez ustawodawcę polegający na wprowadzeniu spójników „a” i „oraz” przed kolejnymi zdaniami powoduje *de facto*, że mamy do czynienia z niezbędnymi do spełnienia kumulatywnymi warunkami. Wskazuje na to istnienie zdania podrzędnego warunkowego, zaczynającego się od sformułowania „pod warunkiem, że...”. Oznacza to, że po spełnieniu następujących po tym zdaniu kolejnych dwóch warunków, przed którymi występują spójniki „a” i „oraz”, wystąpi określony skutek prawny w postaci zwolnienia. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że zaimek „gospodarstwo to” dotyczy całego gospodarstwa po dokonaniu czynności cywilnoprawnej, które obejmuje zarówno nabyte, jak i już posiadane grunty. Trafnie zwrócił na to uwagę w glosowanym wyroku NSA: „ustawodawca użył zwrotu »oraz gospodarstwo to«, co oznacza, że chodzi o wszystkie te grunty, które wchodziły w jego skład w chwili jego utworzenia lub powstałe w wyniku jego powiększenia (nie mniej niż 11 ha i nie więcej niż 300 ha). Użycie spójnika »oraz« przed zwrotem »gospodarstwo to« dodatkowo wzmacnia ten warunek”. Należy w tym przypadku doprecyzować, że spójnik „oraz” nie tyle wzmacnia warunek, ile wprowadza go. Stąd też, wbrew wcześniejszemu stanowisku judykatury, ustawodawca nie musiał wskazywać w przepisie prawnym, czy wymóg prowadzenia przez okres 5 lat dotyczy gospodarstwa „w całości”, czy „w stanie niepomniejszonym”.

Trudno podzielać prezentowane w judykaturze i doktrynie stanowisko, zgodnie z którym sformułowanie „gospodarstwo to” należałoby odnosić wyłącznie do nabytych gruntów stanowiących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym. Skutkowałoby to przyjęciem, że warunek prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres 5 lat dotyczy jedynie tych gruntów, które skorzystały ze zwolnienia podatkowego. Taka argumentacja jest jednak nieprawidłowa i została słusznie odrzucona przez NSA w glosowanym wyroku. Ustawodawca, odwołując się do „sprzedaży własności gruntów stanowiących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym”, zamierzał ograniczyć zakres preferencji podat-

kowej wyłącznie do nieruchomości, których powierzchnia przekracza 1 ha przeliczeniowy lub 1 ha fizyczny. Warunek, zgodnie z którym zwolnieniu podlegają jedynie grunty stanowiące gospodarstwo rolne, wyklucza zatem możliwość zastosowania tej preferencji do gruntów o powierzchni mniejszej niż 1 ha. Jest to zamierzony zabieg ustawodawcy, szczególnie widoczny w kontekście celu wprowadzonego zwolnienia, o czym będzie mowa poniżej. Próba powiązania sformułowania „sprzedaży własności gruntów, stanowiących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym” z obowiązkiem prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres 5 lat poprzez odwołanie się do zaimka w wyrażeniu „gospodarstwo to” jest zatem błędna. Pomija ona bowiem złożony, warunkowy i kumulatywny charakter przepisu ustanawiającego zwolnienie.

W kontekście stanu faktycznego przedmiotowej sprawy rozważania te nie powinny budzić najmniejszych wątpliwości, zwłaszcza że podatnik nabył grunty w celu powiększenia już istniejącego gospodarstwa rolnego. Wobec tego za błędną należy uznać wykładnię przyjętą zarówno przez podatnika, jak i WSA w Warszawie, że powierzchnia powiększonego gospodarstwa rolnego w ciągu 5 lat od dnia nabycia może ulec zmniejszeniu, o ile nie będzie mniejsza niż 11 ha. Skoro warunkiem przyznania zwolnienia, jak miało to miejsce w przedmiotowej sprawie, było powiększenie gospodarstwa rolnego, to w tym kontekście ustawowe sformułowanie „oraz gospodarstwo to będzie prowadzone” należy rozumieć jako stan, zgodnie z którym powierzchnia gruntów na dzień ich nabycia (celem powiększenia gospodarstwa) będzie co najmniej taka sama (albo i większa) przez okres 5 lat. Sąd słusznie zatem stwierdził, że zbycie przez podatników części gruntów rolnych stanowiących składnik wcześniej powiększonego gospodarstwa skutkuje utratą prawa do zwolnienia, zwłaszcza że interpretując treść art. 9 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, posłużył się nie tylko wykładnią językową, lecz także – dla jej wzmocnienia – wykładnią celowościową.

Należy podkreślić, że wprawdzie wśród rodzajów stosowanych wykładni pierwszeństwo ma wykładnia językowa, jednak pozostałe rodzaje mogą zostać użyte w celu wzmocnienia wyniku wykładni językowej lub wątpliwości, jakie się w niej pojawiają¹³. Odnosząc się do najnowszych zapatrywań judykatury, warto zauważyć, że zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie może prowadzić do konkluzji, iż podmiot interpretujący jest uprawniony do całkowitego zignorowania i wykładni systemowej, i funkcjonalnej w procesie

¹³ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2012, s. 57; B. Brzeziński, *Wykładnia celowościowa w prawie podatkowym*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2002, nr 1, s. 18.

interpretacji. Zasadnie więc NSA, w celu wzmocnienia uzyskanego wyniku przez zastosowanie wykładni językowej, sięgnął do wykładni celowościowej. Naczelny Sąd Administracyjny, przypominając, że intencją ustawodawcy było zapobieżenie rozdrobnieniu gospodarstw rolnych oraz jak najbardziej efektywne wykorzystanie istniejących w Polsce terenów rolniczych, zwrócił uwagę, że cel ten może zostać osiągnięty, gdy powiększone gospodarstwo rolne (jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie) cechuje się trwałością, przejawiającą się prowadzeniem go przez nabywcę przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia. Przy okazji warto nadmienić, czego Sąd nie zaakcentował w uzasadnieniu głosowanego wyroku – że przesłanka prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej 5 lat, w powiązaniu z ustaloną przez ustawodawcę minimalną powierzchnią gospodarstwa rolnego, służy także zapobieganiu spekulacyjnemu obrotowi gruntami rolnymi, w wyniku którego są one nierzadko nabywane do innych celów niż produkcja rolna¹⁴. Sytuacja taka miała miejsce przed 1 stycznia 2016 r., gdy z przedmiotowego zwolnienia korzystały m.in. podmioty z branży deweloperskiej. W odpowiedzi na częste stosowanie zwolnienia niezgodnie z intencją ustawodawcy wprowadzono szereg ograniczeń, chociażby wskazując na minimalną powierzchnię prowadzonego gospodarstwa rolnego wynoszącą 11 ha.

W tym kontekście przyjęcie zarówno stanowiska podatnika, jak i sądu I instancji, zgodnie z którym zmiana powierzchni prowadzonego gospodarstwa rolnego – jak długo mieści się ona w przedziale wyznaczonym przez prawodawcę (czyli nie mniejsza niż 11 ha i nie większa niż 300 ha) – nie wpływa negatywnie na utratę prawa do zwolnienia, stawałoby w kontrze do zamiaru ustawodawcy. NSA słusznie zatem zakwestionował w głosowanym wyroku zapatrywanie, iż cel, jakim jest przebudowa struktury agrarnej, może być realizowany także przez obrót nieruchomościami rolnymi w okresie 5 lat od utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego, jak długo spełnione będą oczekiwania prawodawcy wobec powierzchni takiego gospodarstwa (nie mniejsza niż 11 ha i nie większa niż 300 ha).

Na marginesie należy zauważyć, że nie sposób podzielić również stanowisko judykatury wyrażone we wcześniejszych wyrokach. Zgodnie z nim uznanie, iż powierzchnia całego gospodarstwa rolnego nie może ulec zmniejszeniu w ciągu 5 lat, prowadziłoby do ograniczenia możliwości zastosowania zwolnienia. Podnoszony argument wskazuje, że takie podejście

¹⁴ B. Kurant, *Sprzedaż gospodarstwa rolnego w podatku od czynności cywilnoprawnych w kontekście ustawowego zwolnienia od podatku*, „Doradztwo Podatkowe” 2015, nr 7, s. 26–28.

byłoby sprzeczne z celem ustanowionego zwolnienia, ponieważ uniemożliwiałyby np. zamianę gruntów lub ich scalenie, co ma znaczenie dla poprawy struktury agrarnej.

Trzeba podkreślić, że zamiarem ustawodawcy było zapobieżenie dzieleniu gospodarstw na zbyt małe części, na których nie da się efektywnie prowadzić działalności rolniczej. Dlatego wskazano m.in. wymóg określenia minimalnej powierzchni gospodarstwa. Tylko w większych i spójnych gospodarstwach możliwe jest optymalne wykorzystanie dostępnych w Polsce terenów rolniczych. Bez znaczenia jest zatem fakt, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie, że posiadane przez podatników gospodarstwo rolne zostało pomniejszone o zaledwie 0,31 ha. Należy bowiem zauważyć, że w wyniku takiej transakcji doszło do niepożądanego – z punktu widzenia celu ustawodawcy – rozdrobnienia gruntów. Sytuacja taka ma miejsce, gdy dochodzi do nadmiernego podziału gospodarstw rolnych oraz gruntów na zbyt małe lub na tyle rozproszone działki, że utrudnia to efektywne prowadzenie działalności rolniczej. Zbywanie gruntów o niewielkiej powierzchni (0,31 ha) wpływa zatem negatywnie na ogólną strukturę agrarną w Polsce. Argument ten wzmacnia to, że ustawodawca uzależnił możliwość zastosowania zwolnienia od tego, czy nabywane grunty stanowią gospodarstwo rolne w rozumieniu ustawy o podatku rolnym. Oznacza to, że zamierzał on ograniczyć obrót nieruchomościami rolnymi o powierzchni mniejszej niż 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, ponieważ transakcje takie prowadzą do rozdrobnienia gruntów.

Wykluczenie możliwości skorzystania ze zwolnienia w przypadku nabycia gruntów o powierzchni poniżej tego progu powinno skutkować analogicznymi konsekwencjami podatkowymi również przy ich zbywaniu. Po pierwsze, prowadzi to bowiem do zmniejszenia powierzchni gospodarstwa rolnego, a zamiarem ustawodawcy było zachęcanie za pomocą instrumentów fiskalnych do powiększania areалу gruntów rolnych. Po drugie, zbywanie gruntów o niewielkiej powierzchni, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie, prowadzi do rozdrobnienia gruntów, a tym samym niweczy cel przyświecający wprowadzeniu przedmiotowej preferencji. Odebranie całego zwolnienia w przypadku zbycia nawet niewielkiej części gruntów w pewnym sensie może pełnić funkcję sankcji prewencyjnej, zniechęcającej do niepożądanego zachowania z punktu widzenia ustawodawcy.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że skoro omawiane zwolnienie podatkowe ma w pewnym stopniu przyczynić się do poprawy struktury agrarnej w Polsce, to jakiegokolwiek czynności wpisujące się w ten cel nie powinny negatywnie wpływać na skorzystanie z preferencji. Instytucja scalenia, która

zapobiega rozdrobnieniu gruntów, jest zbieżna z celem zmierzającym do poprawy struktury agrarnej. Sama procedura scalenia lub wymiany gruntów prowadzona jest przez starostę, a więc organ władzy publicznej. Ponadto uczestnik scalenia lub wymiany otrzymuje grunty o równej wartości szacunkowej w zamian za grunty dotychczas posiadane. Warto przypomnieć, że gdy wydzielenie gruntów o równej wartości szacunkowej jest technicznie niemożliwe lub gospodarczo nieuzasadnione, wówczas za równą wartość szacunkową uważa się również wartość o różnicy nieprzekraczającej 3%.

Przepisy ustawy o scaleniu i wymianie gruntów dopuszczają także możliwość, za zgodną wolą stron, wydzielenia gruntów o innej wartości szacunkowej przy zastosowaniu dopłat¹⁵. Należy zauważyć, że czynność scalenia lub wymiany gruntów, nawet jeżeli w ich wyniku dojdzie do niewielkiego zmniejszenia powierzchni gruntów, służy poprawie struktury agrarnej w Polsce i tym samym nie powinna rodzić negatywnych skutków podatkowych. Utraty zwolnienia nie powinna też powodować sytuacja, w której dochodzi do niezawinionego przez podatnika zmniejszenia powierzchni gospodarstwa rolnego (np. w wyniku wyłączenia gruntów stosownie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁶). Natomiast jeżeli powierzchnia gospodarstwa rolnego uległaby zmniejszeniu w wyniku aktywnych działań podatnika (np. zawarcia umowy darowizny, sprzedaży, zamiany lub zajęcia gruntu na działalność gospodarczą), bez wątpienia powinno to skutkować utratą przyznanej preferencji. Należy bowiem podkreślić, że zwolnienie jest prawem podatnika, a nie jego obowiązkiem. W związku z tym, że przedmiot sporu odnosi się do utraty preferencji podatkowej, niezasadne jest w tym kontekście zastosowanie wykładni rozszerzającej.

Podsumowanie

W przedmiotowej sprawie bez wątpienia WSA w Warszawie dopuścił się naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię, co miało istotny wpływ na wynik sprawy. Zasadnie zatem NSA zgodnie z treścią art. 174 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁷ uznał, że skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie. Na podstawie dokonanej wykładni

¹⁵ Art. 8 ust. 2 oraz ust. 3 ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1197).

¹⁶ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145).

¹⁷ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935).

językowej, której wynik został dodatkowo wzmocniony wykładnią celowościową, przesłanka prowadzenia gospodarstwa rolnego przez co najmniej 5 lat, powiększonego w wyniku nabycia w drodze umowy sprzedaży gruntów rolnych, zostanie spełniona wyłącznie wówczas, gdy podatnik prowadzi je przez normatywnie określony czas z niepomniejszonym arealem gruntów.

Po pierwsze, stanowisko takie wynika z prawidłowo przeprowadzonej wykładni językowej. W jej wyniku NSA zasadnie uznał, że skoro podatnik nabywa grunty celem powiększenia gospodarstwa rolnego, to przesłanka ustawowa prowadzenia takiego gospodarstwa zostanie spełniona, gdy jego całkowita powierzchnia nie ulegnie pomniejszeniu. Na to, jak słusznie zauważył NSA, wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „gospodarstwo to będzie prowadzone” poprzedzone wymogiem nabycia gruntów, w wyniku którego dojdzie do utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego.

Po drugie, NSA słusznie wzmocnił wynik wykładni językowej wykładnią celowościową, przypominając, że intencją ustawodawcy było zapobieżenie rozdrobnieniu gospodarstw rolnych, a także jak najbardziej efektywne wykorzystanie istniejących w Polsce terenów rolniczych. W związku z tym NSA trafnie zauważył, że taki cel może zostać osiągnięty jedynie w sytuacji, gdy powiększone gospodarstwo rolne cechuje się trwałością przejawiającą się prowadzeniem go przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia.

Biorąc pod uwagę zasadność przytoczonych przez NSA argumentów, głosowany wyrok zasługuje na aprobatę.

Marcin Burzec

e-mail: mburzec@kul.pl

ORCID: 0000-0003-3886-0068

III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

RECENZJE I NOTY RECENZyjne

Antonio Jannarelli, *Momenti e figure del diritto agrario tra Novecento e nuovo millennio*, Cacucci Editore, Bari 2024, ss. 459

W ubiegłym roku ukazała się praca jednego z najbardziej uznanych agrarystów włoskich, profesora Antonio Jannarellego z Uniwersytetu Aldo Moro w Bari. Jest to książka nietypowa, gdyż zawiera eseje opublikowane przez autora w różnych formach w okresie ostatnich 25 lat. Bliższe przyjrzenie się jej treści przekonuje jednak, że zebranie ich i wydanie w jednej książce było jak najbardziej zasadne. Nie jest ona prostym komentarzem do zmieniającej się legislacji rolnej. Pod tytułem „Momenty i postaci prawa rolnego między XX wiekiem a nowym tysiącleciem” zostały zamieszczone pogłębione refleksje teoretyczne o istotnych zmianach prawa rolnego, zwłaszcza od drugiej połowy ubiegłego wieku do dnia dzisiejszego, oraz sylwetki wybitnych agrarystów, badaczy tego prawa.

Warto przynajmniej w nocy recenzyjnej przybliżyć polskiemu czytelnikowi treść tej książki. Już w przedmowie autor przedstawia wiele oryginalnych myśli o zasadniczych elementach tych zmian. Warto je tu przytoczyć, ponieważ stanowią rodzaj syntezy esejów zawartych w tej książce.

Autor w pierwszej kolejności wskazuje na przejście od tradycyjnej gospodarki zorientowanej na produkt – co stanowiło istotę regulacji kodeksu cywilnego z 1942 r. – do gospodarki zorientowanej na rynek jako konsekwencję otwarcia granic, związanego najpierw z powstaniem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a następnie Unii Europejskiej, oraz postępującej globalizacji rynków. Skupienie uwagi na działalności rolniczej oraz złożonych funkcjach struktur służących jej prowadzeniu, zwłaszcza w kontekście wyjątkowej ochrony i promocji rolników, uwypuklało „specyfikę” prawa

rolnego. Świadczyło też o jego ciągłości, co było również wynikiem pogłębionej refleksji naukowców.

Paradoksalnie – jak pisze autor – opóźnienie sektora pierwotnego w procesie modernizacji w stosunku do innych sektorów gospodarki doprowadziło do silniejszej interwencji legislacyjnej, aby przyspieszyć ten proces. Mimo różnych trudności doszło do transformacji wsi – przejścia od prymatu własności ziemskiej do prymatu przedsiębiorstw rolnych. Niebagatelną rolę w tym procesie i w dalszych przemianach odegrało ustawodawstwo (krajowe i unijne), ale udział w tym miała również nauka dzięki swemu interdyscyplinarnemu podejściu. Zwróciła ona uwagę na „pluralistyczną tożsamość” prawa rolnego, podejmując zagadnienia środowiskowe, a także z zakresu prawa żywnościowego. Miało to służyć połączeniu kwestii zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego z bezpieczeństwem żywności, aby zapewnić konsumentom odpowiednią ilość zdrowej żywności, a jednocześnie zwrócić uwagę na ochronę producentów rolnych w łańcuchu rolno-żywnościowym.

Nowe wyzwanie – jak pisze dalej autor – dla którego prawo rolne jest „zaawansowanym laboratorium do badania i ujawniania problemów”, stanowi dziś kwestia zrównoważonego rozwoju, a stawką jest przyszłość gatunku ludzkiego ze względu na degradację środowiska i wyczerpywanie się zasobów. Wiąże się z tym, z jednej strony, potrzeba zmiany paradygmatów rozwoju gospodarczego, z drugiej – podkreślenie roli świata rolniczego, zwłaszcza rolników mających przecież najbliższy kontakt z ziemią, w rozwiązywaniu problemów współczesnego świata, przy zaangażowaniu całego społeczeństwa. W wyzwaniu tym stawką są również zdobycze wolności i walka z nierównościami.

Książka składa się z dwóch części. Pierwsza z nich zawiera wybrane z bardzo bogatego dorobku eseje mówiące o zasadniczej ewolucji prawa rolnego. Ich układ w spisie treści nie jest przypadkowy. Ujęcie chronologiczne pozwala uchwycić podstawowe tendencje rozwoju prawa rolnego, ściśle powiązanego z głębokimi zmianami historycznymi, społecznymi i ekonomicznymi, determinującymi proces modernizacji włoskiego rolnictwa. Trudno odnieść się do wszystkich jedenastu opracowań, zwłaszcza że niektóre z nich przypominają objętością małe rozprawy. Warto jednak odnotować te, które wykraczają poza tematykę ściśle włoską, szczególnie jeśli były już powoływane w polskiej literaturze.

Należy rozpocząć od eseju na temat źródeł prawa rolnego, które autor rozpatruje „między starymi i nowymi paradygmatami” (*Le fonti del diritto agrario tra vecchi e nuovi paradigmi*). Już we wstępie zwraca uwagę stwierdzenie, że zmiany w zakresie źródeł związane są z samym kształtowaniem się

prawa rolnego, jego przedmiotem. Obecnie należałoby uwzględnić relacje: prawo i gospodarka, prawo i socjalność (*socialità*), prawo i terytorium oraz prawo i czas. Uzasadnia to ujmowanie źródeł prawa rolnego w układzie rolnictwo a rynek oraz rolnictwo a terytorium. W podsumowaniu autor pisze m.in. o kryzysie paradygmatu, na którym opiera się współczesny pozytywizm prawniczy. Z tym esejem koresponduje kolejny, dotyczący prawa rolnego między profilem globalnym a lokalnym (*Il diritto agrario tra profilo globale e profilo locale: spunti sul metodo e sull'oggetto della ricerca*), przy czym agraryści działają na szczeblu lokalnym, ale nie mogą rezygnować z refleksji o charakterze globalnym. Artykuł ten zwraca również uwagę na rolę badań porównawczych¹.

„Od produktu rolnego do żywności” to temat kolejnego eseju, w którym autor rozważa tytułowe zagadnienie w kontekście globalizacji systemów rolno-żywnościowych i prawa rolnego (*Dal prodotto agricolo all'alimento: la globalizzazione del sistema agro-alimentare ed il diritto agrario*). Ciekawe jest w nim spostrzeżenie, że prawo rolne jest zakorzenione w produkcji czy szerzej – produkcyjnym zarządzaniu terytorium, którego centrum stanowi ziemia. Dlatego jest ono skoncentrowane na interesach podmiotów gospodarczych, które tę działalność prowadzą. Prawo żywnościowe koncentruje się natomiast na interesach konsumentów. Nieredukowalność przedmiotu współczesnego prawa rolnego do prawa żywnościowego znajduje uzasadnienie w paradoksie, do którego doprowadziła industrializacja rolnictwa. Ostatecznie prawo rolne wymyka się z jednowymiarowej interpretacji, skłaniającej się ku utożsamianiu rolnictwa wyłącznie z żywnością.

Niezmierznie ciekawe są rozważania zawarte w eseju dotyczącym kształtowania się prawa rolnego (*Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*). Uwagę zwraca w nim rozróżnienie trzech okresów rozwoju tego prawa: od narodzin u schyłku epoki walki o przetrwanie do walki z głodem w XX wieku, od walki z głodem do walki o podział bogactwa w łańcuchu rolno-żywnościowym oraz okres będącej obecnie przed nami walki o ocalenie planety i o *habitat* na miarę człowieka. Ten ostatni szczególnie wyróżnia się w stosunku do tych z przeszłości: ochrona człowieka i ochrona przyrody są w nim nierozzerwalnie związane. To do prawa rolnego należy wypełnienie konkretną treścią wyrażenia „zrównoważony rozwój rolnictwa”.

¹ Roli badań prawnoporównawczych w prawie rolnym dotyczy szerzej esej *Comparazione e diritto agrario*.

Kwestia ta została szerzej przedstawiona niejako z drugiej strony, a mianowicie zrównoważonego rozwoju środowiska w rolnictwie, w eseju zatytułowanym *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*. Zamyka go jakże trafne stwierdzenie, że „zrównoważone rolnictwo, oprócz tego, że stanowi centralny element zrównoważonego rozwoju środowiska, odgrywa strategiczną rolę w kontekście bardziej ogólnego zrównoważonego rozwoju całego systemu społeczno-gospodarczego”.

Rozważania przedstawione w eseju dotyczącym prawa rolnego w nowym tysiącleciu mają charakter szeroki i przekrojowy. Są one rozpatrywane w kontekście skutków liberalizacji rynków i ujęte w ramach trzech formuł: *food safety*, *food security* oraz *sustainable agriculture* (*Il diritto agrario nel nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*). Formuły te pozwalają uchwycić zarówno napięcia, jak i elementy istotne w obecnym prawie rolnym, a także wskazują podstawowe tendencje ewolucyjne, określające jego rozwój w najbliższych dekadach. Z perspektywy prawa rolnego obecna sytuacja uzasadnia – zdaniem autora – ponowne zwrócenie uwagi na problemy związane z kształtowaniem działalności produkcyjnej w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju, w ujęciu wymagającym powiązania regulacji lokalnych i globalnych.

Tę część książki zamyka obszerny esej napisany z okazji setnej rocznicy powstania włoskiego czasopisma „*Rivista di diritto agrario*” (*La „Rivista di diritto agrario”; il diritto agrario e gli altri diritti*). Jest on swoistym podsumowaniem czy syntezą dotychczasowych rozważań, ale ujętych na tle rozwoju jednego z najbardziej znanych i szanowanych czasopism agrarystycznych na świecie. Autor pokazuje nie tylko wkład tego czasopisma w rozwój prawa rolnego, ale także jego zmieniające się relacje z innymi dziedzinami prawa oraz z innymi naukami. Zamieszczone w czasopiśmie artykuły odzwierciedlają etapy rozwoju tego prawa, od jego narodzin, przez uwzględnienie kodeksu rolnego z 1942 r., Konstytucji z 1947 r., uwspółnotowania i globalizacji, aż po czasy współczesne.

Druga część książki jest poświęcona pamięci mistrzów włoskiego prawa rolnego. Obejmuje ona opracowania dotyczące takich profesorów, jak: Antonio Carrozza, Emilio Romagnoli, Giovanni Galloni, Paolo Grossi i Luigi Costato. Nie stanowią one zwykłej biografii naukowej tych badaczy, ale zawierają charakterystykę postaci i dorobku w odniesieniu do czasów, w których tworzyli. Warto odnotować wypowiedź o profesorze Luigim Costato dotyczącą jego roli w ewolucji prawa rolnego między wiekiem XX a nowym tysiącleciem (*Luigi Costato nell'evoluzione del diritto agrario tra Novecento e nuovo millennio*), która doskonale wpisuje się w tematykę

prezentowanej książki, zwłaszcza że profesor utrzymywał bliskie relacje z polskimi agrarystami.

Zdaniem autora profesor stanowił postać o niewątpliwiej wyjątkowości i oryginalności w porównaniu z innymi mistrzami tej dyscypliny – Carrozzą, Romagnolim i Gallonim. W przeciwieństwie do wymienionych swoją intensywną i rozległą działalność badawczą Luigi Costato łączył, zwłaszcza w pierwszych dekadach pracy akademickiej, z prowadzeniem działalności gospodarczej jako przedsiębiorca rolny, zwłaszcza jako liczący się podmiot krajowy w przemyśle młynarskim. Zapewne z tego względu jego refleksja agrarystyczna zawsze była ściśle powiązana z rzeczywistością gospodarczą i ze świadomością coraz bardziej ponadnarodowego wymiaru procesów gospodarczych, które objęły sektor pierwotny włoskiej gospodarki. Profesor przyczynił się do rozszerzenia badań w dziedzinie prawa rolnego i otwarcia ich na nowoczesność. Społeczność agrarystów – jak pisze autor – nie może zaprzepaścić tego dorobku, musi go wykorzystać i kontynuować, pamiętając o jego naukach.

Już to z konieczności bardzo skrótowe przytoczenie treści recenzowanej książki wskazuje, jak ważna dla rozwoju prawa rolnego jest poruszana w niej problematyka. Oczywiście prawnik agrarysta nie może pomijać zagadnień dogmatycznych, rozstrzygających problemy socjotechniczne związane ze stanowieniem i stosowaniem prawa, a także dostosowywaniem go do wymogów rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Jednak z uwagi na szybko zmieniającą się legislację rolną w obliczu kolejnych wyzwań potrzebna jest pogłębiona refleksja teoretyczna. Daje ona odpowiedź na pytanie, czym obecnie jest prawo rolne, jaki jest jego przedmiot oraz granice. Znajdujemy ją w prezentowanej książce, stanowiącej także znakomite źródło inspiracji do dalszych dociekań teoretycznych. Z tego względu zarówno autorowi, jak i wydawcy należą się słowa uznania.

ROMAN BUDZINOWSKI

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

ORCID: 0000-0003-4218-3143

Luigi Costato, Ferdinando Albisinni, Theodore Georgopoulos (eds.), *European and Global Food Law*, 3rd ed., Wolters Kluwer Italia, Milano 2025, ss. 921

W bieżącym roku na włoskim rynku wydawniczym ukazało się trzecie wydanie książki o europejskim i globalnym prawie żywnościowym. Pomysł wydania tego rodzaju dzieła zrodził się już dawno, bo przed kilkunastoma laty. W 2012 r. zostało opublikowane obszerne opracowanie na temat europejskiego prawa żywnościowego. Jego redaktorzy, Luigi Costato i Ferdinando Albisinni, uzasadniając powody jego wydania, pisali m.in. o roli rozporządzenia nr 178/2002 (tzw. ogólnego prawa żywnościowego) w integracji przepisów dotyczących żywności. Stworzyło ono ramy do interpretacji przepisów w tej materii wydanych w różnym czasie. W rezultacie europejskie prawo żywnościowe, zdaniem redaktorów, zmierza w stronę zintegrowanego i systemowego ujęcia, w którym przepisy z poziomu wspólnotowego oraz przepisy z poziomu krajowego i lokalnego są ściśle powiązane, tworząc jednolity model europejskiego prawa żywnościowego. Publikacja tej książki w języku angielskim miała na celu popularyzację jej treści w różnych państwach¹.

Już po kilku latach, bo w 2016 r., pojawiła się potrzeba wznowienia tego dzieła, ale ujętego w szerszej perspektywie i rozbudowanego o nowe treści, wykraczające poza Europę. Świadczy o tym już sam tytuł („Europejskie i globalne prawo żywnościowe”, podkreślający rosnący wymiar globalny tej dziedziny prawa. Przedmowa zatytułowana „Droga do światowego prawa żywnościowego” wskazuje kierunek zmian, a zarazem sygnalizuje czytelnikowi, że – jak piszą redaktorzy – europejskie prawo żywnościowe nie ogranicza się do Europy, ale jest pod wpływem i wpływa na prawo globalne. Dlatego każdy, kto chce poznać europejskie prawo żywnościowe, musi wziąć pod uwagę powiązania między tym prawem a globalnym prawem żywnościowym. Z tego względu po rozdziałach wprowadzających i ogólnych znalazły się trzy rozdziały na temat „Trendów w globalnym prawie żywnościowym”, dotyczące USA, Chin i Ameryki Łacińskiej.

¹ Szerzej: K. Błażejewska, R. Budzinowski (rec.), *European Food Law*, red. L. Costato, F. Albisinni, Wolters Kluwer Italia, Seggiano di Pioltello 2012, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 267 i n.

Z kolei w przedmowie do trzeciego wydania, napisanej przez Ferdinando Albisinniego i Theodore'a Georgopoulou², zatytułowanej „Prawo żywnościowe między globalizacją a suwerennością” autorzy zauważają rosnącą tendencję do dzielenia się modelami i rozwiązaniami z systemami prawnymi spoza Unii Europejskiej, skoro źródła regulacji prawa rolno-żywnościowego w coraz większym stopniu mają charakter europejski lub globalny. Piszą o pojawieniu się wielopoziomowych ram, zasad i przepisów, odnoszących się do systemu rolno-żywnościowego jako całości, w której poziomy globalny, europejski i krajowy są ze sobą powiązane.

Kryzysy ostatnich lat zwiększyły znaczenie bezpieczeństwa dostaw żywności, a przez to skłoniły do zwrócenia uwagi na kwestie suwerenności żywnościowej. W efekcie w zakresie prawa rolno-żywnościowego pojawiły się nowe tematy wychodzące poza produkcję, sprzedaż i konsumpcję żywności, a związane „z pełnym cyklem życia”. Z tego względu to wydanie wymagało uzupełnienia o wspomniane nowości. Znalazło to wyraz w strukturze recenzowanego dzieła, które wzbogacono o nowe rozdziały, a krąg autorów został rozszerzony o ekspertów prawa żywnościowego pochodzących z wielu państw o różnych systemach prawnych. Już ponaddwukrotnie większa liczba stron, a także liczba rozdziałów (59) świadczy o znacznej rozbudowie treści.

Ogólne wprowadzenie zamyka się w ramach dwóch tytułów: „Trendy i ścieżki” (*Trends and Pats*) oraz „Wymiar pozaeuropejski” (*The Extraeuropean Dimension*). Pierwszy z nich zawiera znane już z poprzednich wydań rozważania dotyczące zasad i reguł europejskiego i światowego prawa żywnościowego (*Principles and Rules of European and Global Food Law*) pióra L. Costato oraz nieco zmienione i rozbudowane rozważania F. Albisinniego charakteryzujące drogę do europejskiego i globalnego systemu prawa żywnościowego (*The Path to the European and Global Food Law System*). Nowość stanowi kolejny rozdział Th. Georgopoulou dotyczący rozszerzenia europejskiego i globalnego prawa żywnościowego poza żywność (*Expanding European and Global Food Law System beyond Food*). Autor zwraca uwagę na wielowymiarowy charakter europejskiego i globalnego prawa żywnościowego, odnosząc tę cechę do przestrzeni (klastry produkcji żywności), wartości niematerialnej (żywność jako dobro kultury) oraz polityki (relacja konsument – obywatel).

Kolejny fragment ogólnego wprowadzenia zawiera rozbudowane opracowania na temat prawa żywnościowego i jego różnych aspektów w wielu

² Prof. Luigi Costato zmarł we wrześniu 2023 r., ale jako twórca idei i współautor tego dzieła pozostał jednym z jego redaktorów.

systemach prawnych poza Unią Europejską. Otwiera je szeroka prezentacja amerykańskiego prawa żywnościowego pióra M.T. Robertsa. Kolejne rozdziały dotyczą: zarządzania bezpieczeństwem żywności w Chinach (J. Sun), ustawodawstwa odnoszącego się do żywności w Ameryce Łacińskiej (L. González Vaqué i H.A. Muñoz Ureña), doświadczeń Argentyny w stanowieniu prawa w kontekście kodeksu żywnościowego (L. Fabio Pastorino i H. Hugo Pilatti). Ten ostatni zawiera także porównanie z doświadczeniami Unii Europejskiej.

Z kolei dalsza, można by powiedzieć zasadnicza, merytoryczna część dzieła obejmuje liczne rozdziały (aż 52) ujęte w trzech sekcjach. Trudno byłoby dokonać choćby ich wyliczenia. Z tego względu należy poprzestać na ogólnej charakterystyce, zwracając szczególną uwagę na dominujące w tej części nowości.

Pierwsza sekcja, określona jako „Ramy” (*The Framework*), skoncentrowana jest na prezentacji trendów, zasad i perspektyw prawa żywnościowego. Otwiera ją nowy rozdział N. Fortina, w którym autor stara się odpowiedzieć na pytanie, czy nauka może być neutralnym arbitrem w rozstrzyganiu sporów handlowych. Oczywiście nie mogły być pominięte, znane z poprzednich wydań, opracowania dotyczące przepisów międzynarodowych w kontekście prawa Unii Europejskiej (P. Borghi, rozdz. IX), relacji między prawem rolnym a prawem żywnościowym (L. Russo, rozdz. X), prawa konkurencji w odniesieniu do prawa rolnego i prawa żywnościowego (A. Jannarelli, rozdz. XI) czy wspólnej organizacji rynków rolnych (S. Bolognini, rozdz. XIII).

Zasygnalizowaną w przedmowie problematykę suwerenności żywnościowej zawiera rozdział XV opracowany przez L. Paoloni. Autorka pisze w konkluzjach m.in., że suwerenność żywnościowa wychodzi od rzeczywistych potrzeb terytorium, zamieszkujących je osób oraz różnych form organizacji życia społecznego. Również nowe w tym dziele są rozdziały dotyczące produkcji rolno-żywnościowej w kontekście praw człowieka (G. Miribung, rozdz. XVIII), żywności, religii i etyki (R. Saija, rozdz. XIX) czy jedzenia i rodzinnych wyborów (R. Musio, rozdz. XX). W tym ostatnim autor zwraca uwagę na rolę edukacji żywieniowej. Nie jest ona już wyłącznie zadaniem rodziny, ale także szkoły, a szerzej – społeczności, czyli wszystkich instytucji działających na danym obszarze.

Kolejna, najbardziej rozbudowana, sekcja recenzowanego dzieła jest zatytułowana „Instytucje i zasady ogólne” (*Institutions and General Rules*). Otwiera ją, znane z poprzednich wydań, opracowanie A. Germanò i E. Rook Basile na temat definicji (*Definitions of European Food Law*, rozdz. XXIII).

Autorzy twierdząco odpowiadają na pytanie, czy definicje zawarte w rozporządzeniu 178/2002 pozwalają na stworzenie systemu prawnego dotyczącego żywności (prawa żywnościowego). Dominują wszakże opracowania dotyczące tematów stosunkowo „świeżych”. Warto, tytułem przykładu, zwrócić uwagę na niektóre nowości. F. Bruno i G. Russo Corvace podejmują zagadnienie środowiska i różnorodności biologicznej (*Environment and Bio-Diversity*, rozdz. XXVI), podkreślając związek między środowiskiem a zmianami klimatu. W konkluzji stwierdzają m.in., że choć nadrzędnym celem jest przeciwdziałanie zmianom klimatu, to powinny być równocześnie wdrażane strategie mające na celu dostosowanie do istniejącej sytuacji.

Wypada również odnotować rozważania A. di Lauro dotyczące neuro nauki, smaków, komunikacji i żywności (*Neurosciences, Flavours, Communication and Food*, rozdz. XXXII), w których autorka, mając na uwadze neuromarketing, formułuje wyzwania dla prawa. W te nowości wpisuje się także L. Bodiguel opracowaniem dotyczącym lokalnych systemów żywnościowych w odniesieniu do doświadczeń francuskich (*Food and Terroir: Some Experiences in France*, rozdz. XLIV). Spośród autorów spoza Włoch warto też zwrócić uwagę na Ł.M. Sokołowskiego i jego rozważania na temat rozwiązywania problemu marnowania żywności w UE i w prawie wybranych państw członkowskich (*Addressing Food Waste in EU and Selected Member States Law*, rozdz. LV). Z kolei rozważania zamieszczone w trzeciej sekcji, dotyczącej zasad odnoszących się do niektórych produktów, ważnych na rynku spożywczym, zamyka rozdział K. Leśkiewicz na temat wody jako środka spożywczego i zasobu środowiskowego (*Water as Foodstuff and Environmental Resource*, rozdz. LIX).

Jak widać, treść recenzowanego dzieła jest bardzo szeroka, aczkolwiek nie obejmuje wszystkich zagadnień, jakie w prawie rolno-żywnościowym się mieszczą. Nie taki zresztą był zamysł redaktorów, którym chodziło o zaznaczenie trendów rozwoju tego prawa współcześnie, o pokazanie prawa żywnościowego „w ruchu”. Trzeba przyznać, że ta idea została należycie zrealizowana, a księga, wskazując kierunki rozwoju i prezentując wiele nowych zagadnień, może stanowić doskonałą inspirację do dalszych badań. Udział licznych ekspertów prawa żywnościowego z wielu państw podkreślił ponadnarodowy i globalny wymiar europejskiego prawa żywnościowego. Również to wyróżnia recenzowane dzieło spośród wielu innych opracowań poświęconych właśnie prawu żywnościowemu.

ROMAN BUDZINOWSKI

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

ORCID: 0000-0003-4218-3143

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

**XXXII Europejski Kongres i Kolokwium Prawa Rolnego
„Dobrostan ludzi i zwierząt w rolnictwie: rola prawa”
(XXXII European Congress and Colloquium of Agricultural Law
“Human and Animal Welfare in Agriculture:
the Role of the Law”)
Burgos, 3–6 września 2025 r.**

W dniach 3–6 września br. na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Burgos w Hiszpanii odbył się XXXII Europejski Kongres i Kolokwium Prawa Rolnego. W wydarzeniu wzięło udział 90 specjalistów z prawa rolnego z czternastu krajów. Nie zabrakło nawet przedstawicieli nauki z Argentyny, Kolumbii czy Stanów Zjednoczonych. Obrady toczyły się w trzech komisjach tematycznych.

Pierwsza komisja zajmowała się zagadnieniami ochrony zwierząt i ich dobrostanu. Punktem wyjścia dokonanych analiz było przedstawienie stanowiska prawodawcy w konstytucjach poszczególnych państw oraz właściwego ustawodawstwa. W raportach narodowych prezentowane były podstawy prawne dobrostanu zwierząt. Autorzy poszukiwali przede wszystkim odpowiedzi na pytanie, czy zwierzęta mają prawa podmiotowe, oraz dyskutowali o zasadach hodowli zwierząt gospodarskich. Ponadto przedstawiali instytucje i organy administracji publicznej zajmujące się ochroną zwierząt. W drugiej części raportów ukazana została struktura hodowlana zwierząt gospodarskich, w tym dane statystyczne oraz możliwe zmiany kierunków hodowli, a co za tym idzie – spodziewane zmiany prawne. W trzeciej części podjęta została próba oceny istoty dobrostanu zwierząt gospodarskich i odróżnienia go od ochrony innych zwierząt. Przedmiotem szczegółowej analizy było zastosowanie dyrektyw: 98/58/WE, 2008/119/WE, 2008/120/WE, 99/74/WE, regulacji krajowych, a także norm transportu zwierząt okre-

lonych w rozporządzeniu (WE) nr 1/2005. Innym z ważnych zagadnień były przepisy dotyczące egzekwowania dobrostanu zwierząt, w tym regulacji karnych i kontroli sądowej. Szczególną uwagę autorzy poświęcili zagadnieniom kontroli weterynaryjnej. W ostatniej części raportów omówili i porównali zakres finansowania dobrostanu zwierząt, określony zarówno w regulacjach Unii Europejskiej, jak i normach prawa krajowego.

Polski raport został przygotowany przez zespół pod kierunkiem prof. UW dr. hab. Adama Niewiadomskiego i mgr Marii Januszczyk (UW). Autorami poszczególnych jego części byli: mgr Julita Dąbrowska (UW), mgr Maria Januszczyk (UW, Prawnicy na Rzecz Zwierząt), mgr Emilia Kudasik-Gil (Prawnicy na Rzecz Zwierząt), dr Agata Niewiadomska (UW), prof. UW dr hab. Adam Niewiadomski i dr Justyna Zwolińska (Uniwersytet SWPS, Prawnicy na Rzecz Zwierząt). Przedstawili oni w raporcie pięć głównych zagadnień obszarowych. Wykazali, że postawy Polaków wobec zwierząt, w tym zwierząt hodowlanych, są zróżnicowane. Można stwierdzić, że co do zasady – nie tylko w świetle prawa – społeczeństwo uznaje zwierzęta za istoty żywe zdolne do odczuwania cierpienia. W ostatnich latach nastąpił bowiem zauważalny wzrost świadomości społecznej, zwłaszcza w kwestii konieczności ograniczania cierpienia zwierząt. Autorzy podkreślili, że głównym aktem prawa krajowego regulującym zasady traktowania zwierząt jest ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. To pierwszy akt prawny w Polsce, który formalnie wyłącza zwierzęta z kategorii rzeczy materialnych. Prelegenci wykazali też, że ustawa wprowadza wiele przepisów mających na celu ochronę zwierząt przed znęcaniem się przez ludzi, zapewnienie im odpowiednich warunków życia oraz poszanowanie ich gatunkowych i indywidualnych potrzeb. Ponadto omówili ochronę zwierząt gospodarskich oraz wskazali na praktyczne egzekwowanie przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt, w tym na rzeczywiste warunki ich życia. Istnienie wyspecjalizowanych organów nadzorczych nie zmienia znacząco tej sytuacji.

Z części analitycznej (statystycznej) wynika, że od co najmniej dwóch dekad w Polsce obserwuje się tendencję do wzrostu intensywnej przemysłowej produkcji zwierzęcej. Polskie rolnictwo zajmuje się głównie chowem drobiu, trzody chlewnej i bydła. Polska wykorzystuje fundusze WPR do promowania dobrostanu zwierząt hodowlanych, a poprawa warunków ich życia jest uwzględniona w krajowym planie strategicznym. Dyskusji poddano tezę, że choć uważa się, iż rolnicy hodujący trzodę chlewną lub bydło wdrażają praktyki mające na celu poprawę dobrostanu tych zwierząt, to nadal brakuje krajowej strategii przekształcenia produkcji zwierzęcej w model bardziej zrównoważony pod względem środowiskowym i klimatycznym,

uwzględniający jej wpływ na zdrowie publiczne i poszanowanie dobrostanu zwierząt gospodarskich.

Przedmiotem prac drugiej komisji było świadczenie pracy przez rolników i pracowników rolnych, z uwzględnieniem warunków pracy w rolnictwie, dochodów i zabezpieczenia społecznego. W raportach narodowych przedstawiciele poszczególnych państw wskazali obszary problemowe, które wymagają pilnej interwencji prawodawcy zarówno krajowego, jak i unijnego. Właściwie we wszystkich raportach narodowych zwrócono uwagę na podobne uwarunkowania ekonomiczne i społeczne, które wpływają na stosunki pracy w rolnictwie, takie jak: zmniejszenie liczby osób czynnych zawodowo w związku z odpływem ludności wiejskiej do miast, starzenie się osób zatrudnionych w rolnictwie, rosnące uzależnienie gospodarstw rolnych od pracy imigrantów, brak konkurencyjności ekonomicznej gospodarstw rolnych w porównaniu z innymi sektorami gospodarki oraz spadek dochodów z rolnictwa przy niskim poziomie zabezpieczenia społecznego.

Także struktura zatrudnienia w rolnictwie w prezentowanych w raportach państwach jest zbliżona. Uczestnicy dyskusji zwrócili uwagę, że w rolnictwie przeważa samozatrudnienie. W odniesieniu do pracowników rolnych występuje natomiast przewaga umów terminowych, a tylko nieliczne państwa zdecydowały się na zapewnienie ciągłości zatrudnienia pracownikom sezonowym. Dość powszechnym problemem jest także słabość systemu ubezpieczeń społecznych, czego przejawem jest niski poziom świadczeń na wypadek choroby, macierzyństwa, wypadku przy pracy rolniczej, a także świadczeń emerytalno-rentowych.

W polskim raporcie przygotowanym przez zespół pod kierunkiem prof. UŚ dr hab. Doroty Łobos-Kotowskiej w składzie: prof. UwB dr hab. Jerzy Bieluk, prof. UW dr hab. Konrad Marciniuk, dr Paweł Gała (UŚ), dr Monika Łata (UŚ) i dr Marek Stańko (UŚ) zwrócono uwagę na specyficzne aspekty szeroko rozumianego prawa pracy w rolnictwie, a także związane z nimi zagadnienia zabezpieczeń socjalnych. Autorzy raportu podkreślili, że najważniejszy w tym zakresie jest brak w polskim systemie prawnym nowoczesnej i precyzyjnej definicji przedsiębiorstwa rolnego. Stworzenie takiej definicji byłoby znaczące dla dalszego rozwoju sektora rolnego i zapewniłoby przejrzystość całego systemu. Kwestia ta jest o tyle istotna, że nowoczesne przedsiębiorstwa rolne różnią się od tradycyjnych gospodarstw rolnych nie tylko skalą działalności, ale także formą zarządzania i kształtowania stosunków pracowniczych. Poszukiwanie odpowiednich form prawnych świadczenia pracy powinno być bowiem dostosowane m.in. do skali prowadzonej działalności. Problemem zatrudnienia w rolnictwie jest też brak

odpowiednich instrumentów prawnych dla pracowników sezonowych, w tym imigrantów.

Uwagi przedstawione w raporcie dotyczyły również systemu ubezpieczeń społecznych, który jest w większości finansowany z budżetu państwa, a składki rolników pokrywają jedynie niewielką część wydatków, co powoduje różnego rodzaju napięcia społeczne i niezadowolenie pracowników spoza systemu rolnego. Autorzy raportu stwierdzili, że z regulacją stosunków pracy w rolnictwie koresponduje system wsparcia polskiego rolnictwa, oparty w przeważającej mierze na środkach pochodzących z funduszy Wspólnej Polityki Rolnej. Warto podkreślić, że jeśli chodzi o wsparcie rolnictwa w ramach systemu przyznawania płatności bezpośrednich oraz płatności przewidzianych w II filarze WPR, polski system prawny respektuje normy i wymogi mechanizmu warunkowości, również w sferze tzw. warunkowości społecznej. Kwestia ta jest o tyle istotna, że w mechanizmie tym wysokość udzielanego wsparcia zależy od przestrzegania przepisów prawa pracy. W raporcie stwierdzono ponadto, że tak ukształtowany system stanowi nie tylko instrument finansowy wsparcia rolnictwa, ale także narzędzie o charakterze społecznym, które przyczynia się do utrzymania żywotności całych obszarów wiejskich i zapewnienia godnych warunków życia i pracy polskim rolnikom. Generalnie rzecz biorąc, polski system prawny, choć nie bez potknięć, stara się sprostać nowym wyzwaniom społecznym i ekonomicznym.

Uwagi podsumowujące uczestników drugiej komisji, poza przedstawionymi wyżej wątkami, sprowadzały się do postulatu koordynacji działań na szczeblu unijnym, z uwzględnieniem zróżnicowań ekonomicznych, społecznych i prawnych w poszczególnych państwach. Podkreślono, że w sferze regulacji stosunków zatrudnienia w rolnictwie niezbędne jest przyspieszenie działań legislacyjnych.

Wystąpienia w ramach trzeciej komisji dotyczyły rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych państwach europejskich. Prelegenci zaprezentowali wyniki przeprowadzonych badań m.in. w zakresie głównych zmian w prawie rolnym z uwzględnieniem środków międzynarodowych, unijnych, krajowych i regionalnych. Przedmiotem wygłaszanych referatów był także nowy model zarządzania wprowadzony w ramach WPR na lata 2023–2027. Wskazane zostały jego pozytywne i negatywne aspekty, a także omówione zostały środki w ramach I i II filaru oraz możliwości z nich wynikające. Zakres tematyczny wystąpień, zgodnie z przyjętym kanonem, objął również zmiany w podejściu europejskiego prawodawcy do kwestii przekazywania informacji konsumentom żywności, relacje między środowiskiem,



rolnictwem, żywnością i wodą, sposób, w jaki prawo może przyczynić się do lepszego gospodarowania wodą, zagadnienie poprawy pozycji producentów rolnych w łańcuchu rolno-spożywczym, wykorzystanie gruntów rolnych i gospodarka glebowa, zrównoważony system żywnościowy oraz rola rejestrów publicznych w poprawie sytuacji gospodarstw rolnych. Idąc z duchem czasu i uwzględniając współczesne potrzeby, referaty dotyczyły także wykorzystania nowych technologii w rolnictwie. Poza kwestiami ściśle związanymi z funkcjonowaniem rolnictwa jako gałęzi przemysłu w pracach komisji uwzględniona została też rola zrównoważonej gospodarki leśnej oraz konwergencja sprzecznych interesów w lasach.

Polski raport został opracowany pod kierunkiem prof. UPP dr hab. Izabeli Lipińskiej, a przygotowali go: prof. UPWR dr hab. Anna Kapała, prof. UAM dr hab. Katarzyna Leśkiewicz, prof. UŁ dr hab. Monika A. Król, prof. UAM dr hab. Aneta Suchoń, dr Michał Hejbudzki (UWM), dr Aleksandra Kudrzycka-Szypiłło (UWM), dr Krzysztof Różański (UPP) i dr Łukasz M. Sokołowski (UAM).

W raporcie autorzy zawarli m.in. to, że nadal nie zostały wdrożone instrumenty zarządzania ryzykiem, jakim są fundusze wzajemne. Stwierdzili też, że nie można ocenić efektywności zmian prawnych w zakresie przekazywania konsumentom informacji o żywności. Ponadto wykazali potrzeby i braki w obszarze regulacji stosowania nowych technologii w rolnictwie. Odnieśli się do kształtowania stosunków wodnych w Polsce, wskazując na jedyny instrument prawny służący zapobieganiu pustynnieniu, czyli ustawę z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jeżeli chodzi o stan gleb, zauważyli, że nie ma zakazu wykorzystywania gleb o dobrych właściwościach fizycznych i chemicznych do celów innych niż produkcja żywności. Ponadto przepis

nie nakładają ogólnego obowiązku wykorzystywania gruntów o określonych właściwościach fizycznych i chemicznych wyłącznie do produkcji żywności.

W przypadku oznaczeń geograficznych autorzy wskazali, że mogą się one znacznie przyczynić do zrównoważonego systemu żywnościowego poprzez wzmocnienie lokalnej produkcji wysokiej jakości, zachowanie tradycji kulturowych i dziedzictwa środowiskowego, wspieranie odpornych gospodarek wiejskich czy zmniejszenie śladu ekologicznego produkcji żywności. Aby to jednak osiągnąć, Polska powinna dokonać zmian legislacyjnych w celu dostosowania prawa krajowego do rozporządzenia (UE) 2024/1143, formalnie wprowadzić uznawanie grup producentów, zaktualizować wzory specyfikacji produktów, uwzględniając zrównoważony rozwój, powiązać systemy oznaczeń geograficznych z instrumentami planu strategicznego WPR oraz wprowadzić zachęty, takie jak szkolenia, doradztwo, dotacje i promocja, dla producentów stosujących zrównoważone oznaczenia geograficzne. W końcowej części raportu krajowego autorzy wykazali negatywny stosunek Polski do podpisania umowy z Mercosurem.

Podczas drugiego dnia obrad XXXII Europejskiego Kongresu Prawa Rolnego w Burgos (6 września) odbyło się posiedzenie Komisji ds. Nagród CEDR za najlepsze publikacje z zakresu prawa rolnego, w którym uczestniczyli: prof. Esther Muñiz Espada, prof. Roland Norer, dr Leticia Bourges, prof. Michael Cardwell i prof. UJ dr hab. Paweł A. Blajer. Komisja postanowiła przyznać nagrodę honorową (*prix d'honneur*) prof. UWRP dr hab. Annie Kapale za książkę *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe – studium prawnoporównawcze*. Nagrodę za najlepszą rozprawę doktorską z zakresu prawa rolnego otrzymał dr Martin Milán Csirszki z Uniwersytetu w Miskolcu za książkę *Agriculture, Sustainability and Competition Law*. Tego dnia dokonano również wyboru członków zarządu CEDR na drugą kadencję. Skład nie uległ zmianie.

Kolejny punkt obrad Kongresu stanowiło seminarium naukowe poświęcone implementacji Europejskiego Zielonego Ładu w kontekście strategii i przyjętych regulacji prawnych. W ramach seminarium głos zabrali: prof. Esther Muñiz Espada (Uniwersytet w Valladolid) – przedstawicielka Hiszpańskiego Stowarzyszenia Prawa Rolnego, prof. Luigi Russo (Uniwersytet w Ferrarze) – przedstawiciel Włoskiego Stowarzyszenia Prawa Rolnego, Oliver Sitar – przedstawiciel Komisji Europejskiej, Herbert Dorfmann – przedstawiciel Parlamentu Europejskiego, Jean-Baptiste Millard – przedstawiciel Francuskiego Stowarzyszenia Prawa Rolnego oraz prof. UJ dr hab. Paweł A. Blajer – przedstawiciel Polskiego Stowarzyszenia Prawa Rolnego.

Wystąpienia prelegentów koncentrowały się na zagadnieniach związanych z potrzebą korekty dotychczasowych założeń Europejskiego Zielonego Ładu, w celu jego pełniejszej implementacji, jak również na kwestiach obciążeń administracyjnych związanych z jego wdrożeniem. Następny kongres odbędzie się za dwa lata w Luksemburgu.

PAWEŁ A. BLAJER

e-mail: pawel.blajer@uj.edu.pl
ORCID: 0000-0001-5535-5173

IZABELA LIPIŃSKA

e-mail: izabela.lipinska@up.poznan.pl
ORCID: 0000-0003-2884-0733

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA

e-mail: dorota.lobos-kotowska@us.edu.pl
ORCID: 0000-0003-4060-4071

ADAM NIEWIADOMSKI

e-mail: a.niewiadomski@adm.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-0838-2686

Rozstrzygnięcie IX Ogólnopolskiego Konkursu im. Profesora Andrzeja Stelmachowskiego na najlepszą pracę naukową z zakresu prawa rolnego

Do udziału w IX Ogólnopolskim Konkursie im. Profesora Andrzeja Stelmachowskiego na najlepsze prace habilitacyjne, doktorskie i magisterskie z zakresu prawa rolnego dopuszczono jedną pracę habilitacyjną, jedną pracę doktorską oraz dwie prace magisterskie.

Na podstawie § 3 ust. 1 Regulaminu Zarząd Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów powołał sąd konkursowy w składzie: prof. UJ dr hab. Zygmunt Truszkiewicz (przewodniczący), prof. dr hab. Paweł Czechowski (UW), prof. UŁ dr hab. Monika Król i prof. UwB Jerzy Bieluk.

Sąd konkursowy dokonał oceny zakwalifikowanych do konkursu prac i przyznał – zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu – następujące nagrody:

- dr. hab. Annie Kapale (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu) nagrodę I stopnia za pracę habilitacyjną pt. *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe – studium porównawcze*;

- dr. Monice Łacie (Uniwersytet Śląski w Katowicach) nagrodę I stopnia za pracę doktorską pt. *Reklama suplementów diety. Ograniczenia prawne*;

- mgr. Bogumile Białeckiej (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) nagrodę I stopnia za pracę magisterską pt. *Aspekty prawne działalności kół gospodyń wiejskich*;

- mgr. Bartoszowi Brodowskiemu (Uniwersytet Warszawski) nagrodę II stopnia za pracę magisterską pt. *Wątpliwości interpretacyjne dotyczące definicji nieruchomości rolnej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*.

Osobom nagrodzonym serdecznie gratulujemy.

(RED.)

ISSN 1897-7626

