

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

Roman Budzinowski (redaktor naczelny)
Elżbieta Kremer (redaktor tematyczny)
Justyna Goździewicz-Biechońska, Łukasz Mikołaj Sokołowski
(sekretarze)

Komitet naukowy

PAWEŁ CZECHOWSKI, ALEKSANDER LICHOROWICZ,
ALEKSANDER OLESZKO, STANISŁAW PRUTIS

oraz

FRANCESCO ADORNATO (Università di Macerata, Włochy)
FERDINANDO ALBISINNI (Università della Tuscia, Włochy)
ANNA BANDLEROVÁ (Slovenská Poľnohospodárska Univerzita
v Nitre, Słowacja)
DANIEL GADBIN (Université de Rennes 1, Francja)
ALBERTO GERMANÒ (IDAIC Firenze, Włochy)
GIUSEPPE GIUFFRIDA (Università di Messina, Włochy)
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Universidad de Jaén, Hiszpania)
INES HÄRTEL (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder, Niemcy)
JOSÉ MARTÍNEZ (Georg-August-Universität Göttingen, Niemcy)
TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Universidad de Jaén, Hiszpania)

Adres Redakcji

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

Poszczególne numery Przeglądu Prawa Rolnego dostępne online:

<https://repozytorium.amu.edu.pl>, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/ppr>

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (28)
2021



POZNAN 2021

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2021



Wersja elektroniczna publikacji jest dostępna na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe

Przekład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przekład streszczeń na język włoski
Edyta Bocian

Opracowanie redakcyjne
Adriana Staniszevska

Korekta
Adriana Staniszevska

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Przygotowanie do druku okładki,
redakcja techniczna i łamanie komputerowe
Elżbieta Rygielska

ISSN 1897-7626

DOI: 10.14746/ppr

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10

www.press.amu.edu.pl

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

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

Ark. wyd. 20,25. Ark. druk. 19,75

DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL, DANIEL KRZANOWSKI, SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7-9

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

PAWEŁ CZECHOWSKI, KONRAD MARCINIUK (Uniwersytet Warszawski) <i>Współczesne uwarunkowania prawne rynku nieruchomości rolnych – główne płaszczyzny regulacyjne</i>	13
PAWEŁ A. BLAJER (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie) <i>Z prawnej problematyki obowiązków nabywcy nieruchomości rolnych wynikających z art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego</i>	33
JERZY BIELUK (Uniwersytet w Białymstoku) <i>Zastaw na udziałach i akcjach w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych – paradoks art. 3a ust. 3a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego</i>	59
PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie) <i>Z problematyki wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa</i>	69
DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (Uniwersytet Śląski w Katowicach) <i>Prawne pojęcie osobistego prowadzenia gospodarstwa domowego</i>	89
ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) <i>Prawna problematyka sprzedaży, użytkowania wieczystego oraz dzier- żawy nieruchomości rolnych z zasobu gminnego</i>	107
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) <i>Prawne aspekty wygaszenia trwałego zarządu a zarząd ustawowy Lasów Państwowych</i>	129
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Uniwersytet Warszawski) <i>Bezpieczeństwo żywnościowe a ograniczenia w nabywaniu nierucho- mości rolnych w kontekście strategii „Od pola do stołu”</i>	147
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) <i>Uprawy i hodowle bezgłębowe a potrzeba ochrony gruntów rolnych z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego</i>	167

MIKOŁAJ BAUM (Poznań)	
<i>Dopuszczalność wprowadzania do obrotu produktów przetworzonych przez grupy producentów rolnych</i>	185
IZABELA LIPiŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie w nowej Wspólnej Polityce Rolnej</i>	203
ANNA KAPAŁA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu)	
PAMELA LATTANZI (Uniwersytet w Maceracie, Włochy)	
<i>Mandatory food information in case of short food supply chains and local food systems in EU and US legislation: a comparative study</i>	217
DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Zasilek opiekuńczy dla rolników i domowników ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego</i>	237

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Recenzje i noty recenzyjne

Ángel Martínez Gutiérrez, <i>Geographical origin and olive oils</i> , Editoriale Scientifica, Napoli 2020 (rec. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	255
Esther Muñoz Espada, <i>Relaciones contractuales de cooperación en el medio agrario y rural</i> , Editorial Aranzadi, Navarra 2020 (rec. ROMAN BUDZI- NOWSKI, KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI)	258

Przegląd czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht” (oprac. ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI)	260
„Diritto Agroalimentare” (oprac. ELIZA JACHNIK)	261
„Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (oprac. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI) ...	263
„Revue de Droit Rural” (oprac. MICHALINA KOWALA)	265
„Rivista di Diritto Agrario” (oprac. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	267

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych (oprac. PAWEŁ GAŁA, KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL)	269
---	-----

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Obrót gruntami rolnymi w świetle obrad XXX Europejskiego Kongresu i Kolokwium Prawa Rolnego, Poznań 2019 (oprac. PAWEŁ A. BLAJER) .	295
--	-----

Rozstrzygnięcie IV Ogólnopolskiego Konkursu im. Profesora Andrzeja Stelmachowskiego na najlepszą pracę naukową z zakresu prawa rolnego (Red.)	309
---	-----

V. BIBLIOGRAFIA

Polska bibliografia prawnorolna za 2020 rok (oprac. PAWEŁ GAŁA, KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL)	311
---	-----

CONTENTS

I. PAPERS

PAWEŁ CZECHOWSKI, KONRAD MARCINIUK (University of Warsaw, Poland)	
<i>Contemporary legal environment of the agricultural real estate market – the main regulatory areas</i>	13
PAWEŁ A. BLAJER (Jagiellonian University in Cracow, Poland)	
<i>Legal issues connected with the obligations of a real estate purchaser resulting from Article 2b of the Act on shaping the agricultural system</i>	33
JERZY BIELUK (University of Białystok, Poland)	
<i>Pledge on shares in companies that are owners or perpetual usufructuaries of agricultural real estate – a paradox of Clause 3a of Article 3a of the Act on shaping the agricultural system</i>	59
PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Warsaw University of Life Sciences – SGGW, Poland)	
<i>Some issues related to the exercise of the pre-emptive right to purchase agricultural real estate by the National Support Centre for Agriculture ..</i>	69
DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (University of Silesia in Katowice, Poland)	
<i>Legal concepts of running an agricultural holding as an individual</i>	89
ANETA SUCHOŃ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Legal issues of the sale, perpetual usufruct and lease of agricultural real estate belonging to municipal resources</i>	107
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Legal aspects of the termination of permanent management vis a vis the statutory management of State Forests</i>	129
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (University of Warsaw, Poland)	
<i>Food security and restrictions of trading in agricultural real estate in the context of the “Farm to Fork” Strategy</i>	147
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Soilless crops and farms and the need to protect agricultural land from the perspective of ensuring food security</i>	167

MIKOŁAJ BAUM (Poznań, Poland)	
<i>Market admissibility of products processed by agricultural producer groups</i>	185
IZABELA LIPÍŃSKA (Poznań University of Life Sciences, Poland)	
<i>Legal instruments for risk management in agriculture in the new Common Agricultural Policy</i>	203
ANNA KAPAŁA (Wrocław University of Environmental and Life Sciences, Poland)	
PAMELA LATTANZI (University of Macerata, Italy)	
<i>Mandatory food information in case of short food supply chains and local food systems in EU and US legislation: a comparative study</i>	217
DAMIAN PUŚLECKI (Poznań University of Life Sciences, Poland)	
<i>Childcare allowance for farmers and household members insured with the Agricultural Social Insurance Fund</i>	237
 II. LITERATURE REVIEW	 255
 III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	 269
 IV. REPORTS AND INFORMATION	 295
 V. BIBLIOGRAPHY	 311

INDICE

I. ARTICOLI

PAWEŁ CZECHOWSKI, KONRAD MARCINIUK (Università di Varsavia, Polonia)	
<i>Il mercato dei terreni agricoli nell'attuale contesto giuridico – i principali ambiti normativi</i>	13
PAWEŁ A. BLAJER (Università Jagellonica, Cracovia, Polonia)	
<i>Delle questioni giuridiche relative agli obblighi che gravano sugli acquirenti del terreno agricolo ai sensi dell'art. 2b della legge sul regime agrario</i>	33
JERZY BIELUK (Università di Białystok, Polonia)	
<i>Il pegno su quote e azioni nelle società proprietario o usufruttuario perpetuo dei terreni agricoli – il paradosso dell'art. 3a comma 3a della legge sul regime agrario</i>	59
PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Scuola di Scienze Agrarie di Varsavia, Polonia)	
<i>L'esercizio del diritto di prelazione da parte del Centro Nazionale per il Sostegno all'Agricoltura</i>	69
DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (Università della Slesia, Katowice, Polonia)	
<i>Il concetto di conduzione personale dell'azienda agricola</i>	89
ANETA SUCHOŃ (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia)	
<i>La vendita, l'usufrutto perpetuo e l'affitto dei terreni agricoli facenti parte delle risorse comunali: questioni giuridiche</i>	107
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia)	
<i>La cessazione dell'amministrazione permanente e l'amministrazione legale delle Foreste Demaniali: aspetti giuridici</i>	129
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Università di Varsavia, Polonia)	
<i>La sicurezza alimentare e le restrizioni all'acquisto di terreni agricoli nel contesto della strategia "Dai campi alla tavola"</i>	147
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia)	
<i>Le coltivazioni e allevamenti senza terra e la protezione dei fondi agricoli dal punto di vista della sicurezza alimentare</i>	167

MIKOŁAJ BAUM (Poznań, Polonia)	
<i>Sul problema di immettere in commercio i prodotti trasformati da gruppi di produttori agricoli</i>	185
IZABELA LIPÍŃSKA (Università dell'Ambiente, Poznań, Polonia)	
<i>Strumenti giuridici di gestione del rischio in agricoltura secondo la nuova Politica Agricola Comune</i>	203
ANNA KAPAŁA (Università dell'Ambiente, Wrocław, Polonia)	
PAMELA LATTANZI (Università degli Studi di Macerata, Italia)	
<i>Informazioni alimentari obbligatorie in caso di filiere alimentari corte e sistemi alimentari locali nella legislazione dell'UE e degli Stati Uniti, uno studio comparativo</i>	217
DAMIAN PUŚLECKI (Università dell'Ambiente, Poznań, Polonia)	
<i>Assegni di assistenza per gli agricoltori e i familiari assicurati presso la Cassa delle Assicurazioni Sociali per gli Agricoltori</i>	237
 II. RASSEGNA DI LETTERATURA	 255
 III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	 269
 IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI	 295
 V. BIBLIOGRAFIA	 311

I. ARTYKUŁY

PAWEŁ CZECHOWSKI*

ORCID: 0000-0002-7124-5780

KONRAD MARCINIUK**

ORCID: 0000-0001-9201-6891

Współczesne uwarunkowania prawne ryнку nieruchomości rolnych – główne płaszczyzny regulacyjne

Transformacja ustrojowa, która nastąpiła po 1989 r. w Polsce, znalazła także odzwierciedlenie w unormowaniu prawnym problematyki nieruchomości, w szczególności w sferze rynku nieruchomości rolnych. Po stosunkowo krótkim, bo trwającym nieco ponad dekadę, okresie liberalizowania nacechowanego rygoryzmem systemu reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi, wywodzącego się z epoki PRL, należy odnotować ponowny wzrost poziomu władczej interwencji państwa na rynku nieruchomości rolnych, przejawiający się istotnym ograniczaniem praw właściciela lub posiadacza tego typu nieruchomości¹. Okres liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi, rozpoczęty uchynieniem wielu przepisów Kodeksu cywilnego w 1990 r. dotyczących reglamentacji obrotu, zakończył się bowiem w 2003 r., z chwilą

* Uniwersytet Warszawski.

** Uniwersytet Warszawski.

¹ M. Budzikowski, *Ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym* (niepublikowana praca doktorska), Biblioteka Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2018, s. 188 i n.

wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Na jej podstawie zintensyfikowano proces władczego (interwencyjnego) oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi. Choć początkowo ingerencja ta opierała się na wybranych instrumentach prywatnoprawnych, to stopniowo objęła także działania władcze w sferze regulacji o charakterze publicznoprawnym. W szczególności zbliżająca się data upływu 12-letniego okresu ochronnego na zakup nieruchomości rolnych przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej spowodowała, że w 2016 r. wprowadzono istotne zmiany w regulacjach dotyczących obrotu ziemią rolną². Charakter tych zmian cechuje znaczące zwiększenie ingerencji państwa w obrót ziemią rolną pod hasłem wzmocnienia ochrony ziemi rolnej przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolne³.

W założeniach osiągnięcie przyjętego celu miało zapewnić rzeczywiste, a nie deklaratywne budowanie ustroju rolnego w oparciu o gospodarstwa rodzinne. Jednak w wyniku wspomnianej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z kwietnia 2016 r. zasadniczej zmianie uległa sytuacja prawna właścicieli nieruchomości rolnych. Ukształtowany wówczas system interwencji państwa na rynku nieruchomości rolnych znalazł wyraz w normatywnych zakazach, nakazach oraz innych prawnych formach działania o charakterze mieszanym, które wpływają na ograniczenie praw właściciela w ramach klasycznej triady uprawnień cechujących prawo własności⁴. Dotyczy to nie tylko ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej do rozporządzania rzeczą, ale także uprawnień do korzystania z niej.

U podstaw współczesnych regulacji prawnych odnoszących się do kształtowania struktury rolnej leży szczególny charakter dobra, jakim są nieruchomości rolne. Grunty rolne są bowiem najważniejszym, bo niezaślepialnym i niepomnażalnym, środkiem produkcji rolnej, w dużej mierze decydującym o zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego społeczeństwa. Układ stosunków własnościowych dotyczących gruntów rolnych jest zarazem głównym czynnikiem kształtującym ustrój rolny, a pośrednio także ustrój państwa. W konsekwencji obrót nieruchomościami rolnymi pozostaje przedmiotem szczególnego zainteresowania współczesnego ustawodawcy. Wyrazem tego zainteresowania są złożone regulacje prawne dotyczące od-

² Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 869).

³ Uzasadnienie do projektu ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585).

⁴ Chodzi o prawo rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*), prawo korzystania z rzeczy (*ius utendi-fruendi*) i prawo posiadania rzeczy (*ius possidendi*).

działywania na obrót nieruchomościami rolnymi, a tym samym na zakres prawa własności tego typu nieruchomości, przyjmowane nie tylko w Polsce, ale także w wielu innych państwach europejskich. Uwzględniając zarówno ustrojowe, jak i gospodarcze znaczenie własności, ingerencja ta wymaga jednak wielkiej ostrożności.

Problematyka prawa własności jest bez wątpienia jednym z najważniejszych zagadnień w nauce prawa. Współcześnie w Europie za niezwykle istotne uznaje się zagadnienie granic prawa własności. Są one wyrazem ograniczeń tworzonych przez państwo, prawo i społeczeństwo, które zmniejszają uprawnienia właściciela. Analiza historyczna prowadzi do wniosku, że zmiany ograniczające prawo własności w europejskiej tradycji prawnej są w głównej mierze wynikiem historycznych zmian świadomości społeczeństw dotyczących interesu publicznego, ochrony środowiska czy zabezpieczenia socjalnego najuboższych warstw społecznych. Rozwój cywilizacji, zmiany w strukturze zamieszkania i zatrudnienia ludności oraz uprzemysłowienie i urbanizacja znacznych obszarów kraju przyczyniły się do ewolucji postrzegania prawa własności w kierunku jego ograniczenia, z korzyścią dla dobra ogółu, w tym dla dobra państwa, które dobro ogółu winno realizować i utożsamiać⁵.

Należy zarazem podkreślić, że instytucja własności nadal ma zasadnicze znaczenie dla prawa cywilnego, swobody obrotu i wolności działalności gospodarczej. Jak wskazuje Andrzej Stelmachowski, własność jest jednym z filarów, na których wspiera się konstrukcja całego systemu prawa cywilnego. System ten jest bowiem zbudowany w taki sposób, że istnieje trzon stanowiący element statyczny, a ponadto istnieje element dynamiczny zapewniający możliwość swobodnego kształtowania stosunków prawnych. Takim trzonem w prawie cywilnym jest prawo własności. To wokół niego zgrupowane zostały inne elementy statyczne w postaci pozostałych praw rzeczowych. Elementem dynamicznym jest natomiast prawo zobowiązań z siecią różnorodnych praw obligacyjnych⁶. Bez elementu podstawowego, statycznego, w postaci właściwie unormowanej instytucji własności, swobodny obrót staje się praktycznie niemożliwy. Stabilność własności, jak również swobodę obrotu może gwarantować właściwe prawodawstwo – zrozumiałe dla uczestników obrotu nie tylko pod względem treści, lecz także celu, któremu ma służyć. W momencie, gdy przepisy prawa nie pozwalają na jednoznaczną kwalifikację prawną, stabilność własności i dynamika obrotu zostają zachwiane.

⁵ M. Kurliej, *Prawo własności nieruchomości na gruncie prawa francuskiego*, „Roczniki Administracji i Prawa: Teoria i Praktyka” 2011, R. 11, s. 122–123.

⁶ A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, w: T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 203–204.

Własność nie jest jednak kategorią zastrzeżoną tylko dla dziedziny prawa i nie powinna być regulowana przez prawo w oderwaniu od sposobu jej postrzegania przez inne dziedziny. W literaturze przedmiotu własność, poza aspektem prawnym, ujmuje się także w wymiarze ekonomicznym, socjologicznym i psychologicznym. W wymiarze ekonomicznym odnosi się ją do możliwości korzystania z danego mienia, zatem przynależy ona temu, kto czerpie z tego mienia korzyści. Nieistotne jest więc to, czy osoba odnosząca korzyści z mienia jest jego posiadaczem, czy nie⁷. W wymiarze socjologicznym pojmowanie własności polega na postrzeganiu danego mienia jako czegoś wyłącznie swojego. Odczucie takie staje się tym silniejsze, im dłużej mienie jest używane, niezależnie od faktycznego tytułu prawnego do tego mienia⁸. W wymiarze psychologicznym własność buduje poczucie pewności u właściciela mienia. A „pewność” czy stabilność sytuacji prawnej jest pożądanym przymiotem prawa⁹.

Truizmem jest stwierdzenie, że prawo własności nie jest prawem absolutnym. Wręcz przeciwnie, we współczesnych systemach prawnych, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny: „bez względu na model ustrojowy państwa, charakter polityki prowadzonej przez państwo czy tradycje respektowania wolności i praw człowieka – dominująca część prawa dotyczy różnego rodzaju interwencji państwa w sferę szeroko pojmowanego prawa własności”¹⁰. W związku z tym „ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się [...] do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane”¹¹. Możliwość ustanawiania, z zachowaniem przewidzianych prawem wymogów, ograniczeń dotyczących treści i zakresu ochrony prawa własności wynika z akceptowanego powszechnie zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przekonania, że własność pełni także określone funkcje społeczne.

W ekonomii podkreśla się, że znaczenie prawa własności dla efektywnej alokacji ziemi rolnej i jej wykorzystania przekłada się na funkcjonowanie rynku nieruchomości rolnych¹². Także w dyskusji na temat konstrukcji

⁷ A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, w: T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3, s. 65.

⁸ Ibidem.

⁹ S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018, s. 321; W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 208.

¹⁰ Wyrok TK z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK-A 2007/9/102.

¹¹ Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK 1999/1/2.

¹² Szerzej: R. Marks-Bielska, *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*, Olsztyn 2010, s. 90–94.

jurydycznej i skutków oddziaływania współczesnej regulacji prawnej na obrót nieruchomościami rolnymi dość często używa się pojęcia „rynek”, nie poddając go jednak głębszej analizie. Rozważając to pojęcie, łatwo można bowiem dostrzec, że nie ma ono definicji normatywnej. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia rynku nieruchomości, a tym bardziej rynku nieruchomości rolnych. Odpowiedzi na pytanie o znaczenie pojęcia rynku nieruchomości należy zatem szukać przede wszystkim w dorobku nauk ekonomicznych.

Analizując dość liczne propozycje definicji pojęcia rynku, można wyróżnić dwa nurty: formalistyczny i funkcjonalny. Pierwszy, odwołujący się przede wszystkim do historycznego źródłosłowa tego pojęcia, określa rynek jako miejsce, w którym nabywcy i zbywcy spotykają się osobiście i chcą dokonywać wymiany. Z oczywistych względów we współczesnych realiach takie ujęcie rynku okazuje się niewystarczające i zbyt wąskie. Nurt drugi, funkcjonalny, ujmuje z kolei istotę rynku od strony społeczno-ekonomicznych stosunków zachodzących między uczestnikami obrotu. Podkreśla występowanie stosunków wymiennych pomiędzy zbywcami a nabywcami. Treścią stosunków wymiennych jest wyrażanie przez uczestników rynku chęci zawarcia transakcji, konfrontacja ujawnionych zamiarów i mechanizm przetargowy, prowadzący do zawarcia transakcji¹³. Autorzy definicji zaliczanych do tego nurtu podkreślają ekonomiczny, a nie tylko społeczny charakter tych stosunków, będący warunkiem istnienia mechanizmu rynkowego. Podkreślanie w treści definicji rynku konieczności występowania stosunków wymiany, wyodrębnienie aspektu podmiotowego i przedmiotowego oraz relacji zachodzących między nimi znacznie rozszerza treść kategorii rynku na tle pierwszego, tradycyjnego ujęcia, utożsamiającego rynek z miejscem zawierania transakcji i czyni ją bliższą znaczeniu, jakie przypisują temu pojęciu prawnicy agraryści wypowiadający się na temat normatywnych uwarunkowań rynku nieruchomości rolnych. W ujęciu funkcjonalnym to uczestnicy rynku (tj. podmioty uczestniczące w wymianie) decydują o popycie i podaży. Rynek stanowi zatem jedność struktury podmiotowej i przedmiotowej, na którą składają się popyt, podaż i ceny nieruchomości rolnych¹⁴.

Rynek w szerszym, funkcjonalnym znaczeniu staje się regulatorem procesów gospodarowania, wpływa bowiem na alokację kapitału, decydując o rozmiarach inwestycji, a w przypadku rynku nieruchomości rolnych – także o intensywności i kierunku przemian struktury obszarowej gospodarstw

¹³ W. Wrzosek, *Funkcjonowanie rynku*, Warszawa 1994, s. 13.

¹⁴ E. Kucharska, *Podstawy funkcjonowania rynku nieruchomości. Ujęcie teoretyczne*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica” 2005, nr 187, s. 5.

rolnych¹⁵. Oczywiście oddziaływanie rynku jako regulatora może być ograniczone przez oddziaływanie państwa bądź innych podmiotów do tego upoważnionych. Działania tego typu, zwane interwencjonizmem państwowym, w skali europejskiej nie są niczym wyjątkowym. Wręcz przeciwnie, prawie w każdym państwie europejskim obrót nieruchomościami rolnymi poddany jest szczególnym, na tle innych segmentów rynku nieruchomości, regulacjom prawnym. Wynika to z chęci stymulowania przez władze publiczne określonych zjawisk i z reguły służy realizacji deklarowanych celów ustrojowych, gospodarczych lub społecznych.

Należy jednak zwrócić uwagę, że każda forma ingerencji w „naturalnie” kształtujące się relacje rynkowe, będące wynikiem działania wspomnianego mechanizmu przetargowego, relacje te zaburza. W efekcie relacje pomiędzy osobami lub podmiotami biorącymi udział w wymianie praw do nieruchomości na inne aktywa (najczęściej pieniądze) przestają być wypadkową podaży i popytu, lecz podlegają działaniu dodatkowych czynników wynikających z przyjętego w danym państwie modelu ingerencji w obrót przez władzę publiczną i są, a w każdym razie powinny być, podporządkowane realizacji założonych celów. Ingerowanie państwa w reguły rynku wywołuje wiele złożonych konsekwencji. Analizie poddane zostaną główne płaszczyzny normatywne, w ramach których ustawodawca formułuje normy stanowiące podstawę oddziaływania na współczesny rynek nieruchomości rolnych.

Podstawową i najważniejszą płaszczyznę stanowią przepisy Konstytucji RP dotyczące zarówno ochrony własności w ogóle, jak i ustroju rolnego. Wprawdzie przepisy te nie mówią wprost o oddziaływaniu na obrót nieruchomościami rolnymi, jednak ingerencja organów władzy publicznej w obrót tego typu nieruchomościami, prowadząca się do ograniczania prawa rozporządzania rzeczą, które – jak wyżej wskazano – jest jednym z podstawowych atrybutów prawa własności¹⁶, ma podstawy w ustawie zasadniczej.

Zgodnie z przepisem art. 23 Konstytucji podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne¹⁷. Zasada ta nie narusza jednak postanowień przepisów art. 21 i 22 Konstytucji, zgodnie z którymi ochronie w Rzeczy-

¹⁵ Ibidem, s. 6.

¹⁶ 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. V, s. 25 i n.; A. Jurcewicz, *Problematyka prawna ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (na tle zarysu historycznego w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi)*, „Wiś i Rolnictwo” 2006, nr 1, s. 71–90.

¹⁷ Szerzej: 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.

pospolitej Polskiej podlega w szczególności własność, a ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny¹⁸. Przepis art. 23 Konstytucji wprowadza zasadę ustrojową, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego państwa jest rodzinne gospodarstwo rolne¹⁹. Kategoria gospodarstwa rodzinnego będącego podstawą ustroju rolnego państwa nie może być jednak traktowana jako naruszająca własność i prawo dziedziczenia oraz wolność działalności gospodarczej. W doktrynie wskazuje się, że relacja między powołanymi przepisami nie została ukształtowana na zasadzie *lex specialis* art. 23 względem art. 21 i 22 Konstytucji²⁰. Reguły kształtowania ustroju rolnego państwa nie mogą zatem wyłączać ochrony wartości w postaci własności i prawa dziedziczenia, a także wolności działalności gospodarczej. Mogą natomiast modyfikować zakres ochrony podstawowych kategorii ze względu na kategorię gospodarstw rodzinnych. W konsekwencji rozwiązania prawne dotyczące kształtowania ustroju rolnictwa powinny zapewnić należyte wsparcie dla gospodarstw rodzinnych²¹.

Jak już wspomniano, kwestia ustroju rolnego nie doczekała się kompleksowej regulacji, co w doktrynie uważane jest za poważny mankament²². Konieczne jest zatem odwołanie się do poglądów doktryny prawa rolnego, gdzie przez pojęcie ustroju rolnego rozumie się zazwyczaj „całokształt stosunków własnościowych w rolnictwie, form organizacyjnych produkcji rolnej oraz form organizacyjnych rynku rolnego”²³. Niemniej Konstytucja RP w minimalny sposób określa kształt ustroju rolnego, a jej rozwinie-

¹⁸ J. Bieluk, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w Konstytucji oraz w 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.

¹⁹ T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, w: K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 50; eadem, *Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 65–91.

²⁰ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 153.

²¹ B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3, s. 22.

²² A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 13; A. Pawłowski, *Aspekty podmiotowe i przedmiotowe ustroju rolnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 1091–1104.

²³ A. Stelmachowski, *Pojęcie, przedmiot i przesłanki ustrojowe prawa rolnego*, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 11.

cie pozostawia ustawodawcy zgodnie z duchem ustawy zasadniczej oraz zamysłem jej twórców²⁴.

Przepisy art. 23 wraz z przepisami art. 21 i 22 Konstytucji wyznaczają ramy konstytucyjne swobody regulacyjnej dla ustawodawcy²⁵. Regulacja konstytucyjna dotycząca ustroju rolnego państwa stanowi dopełnienie i konkretyzację zasady społecznej gospodarki rynkowej, nie zaś wyjątek od niej²⁶. W ramach ustroju społeczno-gospodarczego należy wyróżnić ustrój rolny, którego podstawę stanowią gospodarstwa rodzinne²⁷. Z literalnego brzmienia i funkcji art. 23 oraz faktu, że statuuje on jedynie zasadę kierunkową („programową”) i nie formułuje żadnych praw podmiotowych, można wysnuć wniosek, że nie może on samoistnie ograniczać praw i wolności konstytucyjnych określonych w art. 21 i 22 Konstytucji²⁸.

Należy także zauważyć, że skoro gospodarstwa rodzinne mają stanowić podstawę ustroju rolnego całego państwa, to trudno zaprzeczyć istnieniu wyraźnego interesu publicznego w regulowaniu przez ustawodawcę kwestii obrotu ziemią rolną w taki sposób, aby pozycja prawna właścicieli gospodarstw prawnych jako uczestników obrotu gruntami rolnymi podlegała szczególnej ochronie. W doktrynie wskazuje się też, że z zestawienia przepisów art. 22 z przepisami art. 23 Konstytucji wynika, iż nie można wprowadzać ograniczeń w obrocie ziemią, które powodowałyby, że prawnie niedopuszczalne lub faktycznie niemożliwe stałoby się tworzenie gospodarstw rolnych przekraczających wielkość zwykłych gospodarstw rodzinnych²⁹. Zasada wynikająca z treści przepisu art. 23 Konstytucji nie wyklucza bowiem istnienia innych typów gospodarstw rolnych, nakazuje jedynie utrzymanie w polskim rolnictwie takiej struktury, która zapewnia gospodarstwom rodzinnym charakter „podstawy ustroju rolnego państwa”.

Ponadto zasady i przesłanki dopuszczalnej ingerencji w sferę prawa własności wyznaczają art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, a mianowicie: wymóg podstawy ustawowej dla takiej ingerencji (przesłanka formalna wynikająca z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3), zakaz naruszania istoty prawa własności,

²⁴ B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 11.

²⁵ J. Mikołajczyk, *Funkcje przepisu art. 23 Konstytucji RP z 1997 roku*, w: L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015, s. 351–372.

²⁶ L. Garlicki, *Komentarz do art. 23*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 3.

²⁷ A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 137.

²⁸ L. Garlicki, *Komentarz do art. 23*, s. 6.

²⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 63.

zakreślający maksymalną granicę ingerencji (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3) oraz przesłanki materialne, a więc pewne wartości, których ochrona może usprawiedliwiać ingerencję w sferę prawa własności (art. 31 ust. 3). Ponadto w każdym przypadku ustawowych ograniczeń prawa własności należy badać, czy nie naruszają one zasady proporcjonalności, a więc czy są odpowiednie do zamierzonego celu (zasada adekwatności), niezbędne (zasada konieczności) oraz tak dobrane, aby były jak najmniej uciążliwe i możliwe do udźwignięcia (zasada proporcjonalności *sensu stricto*). W płaszczyźnie konstytucyjnej konieczne jest także rozważenie zgodności ewentualnych środków oddziaływania na obrót nieruchomościami z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, a zwłaszcza wynikającą z niej zasadą proporcjonalności. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady tej wypływają nakazy: 1) przyjmowania danej regulacji tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 2) kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, 3) zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami lub niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta nakazuje wybierać spośród możliwych środków skuteczne, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne do osiągnięcia założonego celu.

Odwołując się do realizacji wspomnianej ustrojowej zasady oparcia ustroju rolnego państwa na gospodarstwie rodzinnym, ustawodawca w ustawach zwykłych zawarł różne mechanizmy prawne oddziałujące na klasyczną sferę prawa cywilnego tradycyjnie związaną z obrotem nieruchomościami rolnymi, przede wszystkim poprzez przyjęcie szczególnych regulacji prawnych o charakterze *lex specialis* stanowiących swoiste otoczenie dla klasycznych mechanizmów prawnych obrotu nieruchomościami rolnymi (umowy sprzedaży, dzierżawy, darowizny itp.)³⁰. Jednocześnie rozwiązania przyjęte m.in. w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa czy wprowadzone w 2016 r. w ramach nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego mechanizmy administracyjnej kontroli

³⁰ Obrót nieruchomościami rolnymi, oprócz Kodeksu cywilnego zawierającego systemowe rozstrzygnięcia dotyczące zawierania umów sprzedaży, dzierżawy, regulowany jest przede wszystkim przepisami ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655; dalej: u.k.u.r.), ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2243; dalej: u.g.n.r.S.P.), a także częściowo ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 174), w której uregulowano umowę z następcą oraz sformułowano szczególne uwarunkowania dotyczące umów darowizny i dożywocia zawieranych w związku z zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej przez rolnika, który ma ustalone prawo do emerytury lub renty.

nabywania nieruchomości rolnych zmieniły zasadniczo warunki, w jakich dochodzi do zawierania powyższych umów cywilnoprawnych. Drugi z nurtów publicznoprawnej sfery interwencji państwa w obrót nieruchomościami rolnymi dotyczy ustawowych regulacji, które na podstawie pozakodeksowej określają w zmodyfikowanej formie zakres funkcjonowania określonych instytucji prawnych. Chodzi tu m.in. o prawo pierwokupu, które przysługuje określonym kategoriom osób (KOWR, dzierżawca), prawo nabycia przysługującego KOWR w odniesieniu do nieruchomości rolnej zbywanej na innej niż umowa sprzedaży podstawie prawnej czy normę pozwalającą na nabycie przez KOWR prawa udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych. Podobnych przykładów w powołanej ustawie występuje znacznie więcej. Publicznoprawnym władczym działaniem, występującym, oprócz innych regulacji, w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, jest także wprowadzenie 5-letniego zakazu zbywania nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jest to klasyczne działanie w sferze imperium, którym w istocie wstrzymano obrót sektorowy rynku nieruchomości rolnych. Podobny charakter mają 5- i 15-letnie zakazy zbywania nieruchomości rolnych przez ich nabywców wynikające odpowiednio z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. i art. 29a ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.S.P.

Należy także zwrócić uwagę, że z dniem 12 czerwca 2020 r. weszły w życie przepisy ustawy z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw³¹, określające m.in.: miejsce zamieszczania ogłoszeń o zamiarze sprzedaży, sposób dokumentowania otrzymania odpowiedzi na ogłoszenie, niezbędne elementy ogłoszenia, wysokość proponowanej ceny, termin składania odpowiedzi na ogłoszenie, zgodnie z którymi zarówno zamieszczanie ogłoszeń, jak i odpowiedzi na nie musi odbywać się za pośrednictwem systemu teleinformatycznego prowadzonego przez KOWR (art. 2a ust. 4a–4h u.k.u.r.).

Przedstawione wyżej regulacje ograniczają właściciela lub posiadacza nieruchomości rolnych w możliwości swobodnego rozporządzania prawem własności lub posiadania poprzez stworzenie niekorzystnego otoczenia prawnego, które w znacznym stopniu ogranicza prawo tych osób oraz dostęp do udziału w rynku nieruchomości rolnych. W szczególności powołane regulacje zawarte w obu cytowanych ustawach ingerują w poczucie pewności sytuacji prawnej właściciela lub posiadacza nieruchomości rolnej. Warto zauważyć, że wkraczanie państwa w wymiar pewności prawa własności godzi w jedną

³¹ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080).

z naczelných zasad prawa, jaką jest zasada pewności prawa³². Tymczasem pewność prawa w europejskim kręgu kulturowym jest postrzegana jako istotna wartość, stanowiąca podstawę porządków prawnych opartych na zasadzie państwa prawnego³³. To m.in. na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, który zapewnia jednostce bezpieczeństwo prawne, opiera ona swoje decyzje o postępowaniu, zgodnie z pełną znajomością przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą wywołać, a więc na zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa³⁴.

Pewność prawa, powoływana zarówno w literaturze prawniczej, jak i w orzecznictwie sądów i trybunałów, bywa często prezentowana jako cecha lub zespół cech przysługujących samemu prawu³⁵. Cecha ta miałaby polegać na tym, że „podmiot, do którego prawo się odnosi (adresat normy, obywatel, podatnik), jest w stanie przewidzieć determinowane prawem skutki faktów (stanów rzeczy), w tym czynów (działań i zaniechań) własnych i innych podmiotów”³⁶, a także gwarantować „możność polegania na przepisach prawnych jako na czymś, czego można być pewnym, co budzi zaufanie, jest wiarygodne i zapewnia poczucie bezpieczeństwa”³⁷.

Przedstawione wyżej środki (instrumenty) oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi można sklasyfikować według metody regulacyjnej. Pierwszą grupę stanowią środki opierające się na metodzie prywatnoprawnej, wśród których wyróżnia się: prawo pierwokupu nieruchomości rolnej przysługujące określonym podmiotom bądź kategoriom osób (KOWR, dzierżawca, współwłaściciel, właściciel sąsiedniej nieruchomości rolnej), prawo nabycia przysługujące KOWR w stosunku do nieruchomości rolnych zbywanych na innej niż sprzedaż podstawie prawnej, prawo nabycia udziałów, akcji w spółkach prawa handlowego będących właścicielami bądź użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych, ale także żądanie odkupienia nieruchomości przysługujące rolnikowi w przypadku odmowy zezwolenia na zbycie nieruchomości, ponadto prawo żądania przeniesienia na KOWR własności nieruchomości rolnej w przypadku niewykonywania

³² K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 412 i n.

³³ S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego...*, s. 321.

³⁴ Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, Dz. U. Nr 50, poz. 600.

³⁵ J. Zegarlicki, *Pewność prawa jako istotna wartość państwa prawnego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2017, t. 6, nr 2, s. 151.

³⁶ H. Filipczyk, *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013, s. 21.

³⁷ A. Zieliński, *Pewność prawa*, w: A. Wasilkowski (red.), *Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 43.

przez nabywcę obowiązków dotyczących zamieszkiwania na terenie gminy, osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, nieoddawania nieruchomości w posiadanie osobom trzecim bez zgody sądu, jak również unormowania dotyczące zbywania nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którego dysponentem jest obecnie KOWR.

Drugą grupę stanowią środki opierające się na metodzie publicznoprawnej, a ich przykładem jest wynikający z ustawy generalny zakaz nabywania nieruchomości przez podmioty inne niż wskazane w ustawie oraz – łągodzące rygoryzm tego rozwiązania – wydawane w formie decyzji administracyjnej zezwolenie dyrektora generalnego KOWR. W wyniku nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 14 kwietnia 2016 r. nabywcami nieruchomości rolnych co do zasady mogą być rolnicy indywidualni. Nieliczne określone w ustawie wyjątki od tej zasady obejmują: osoby bliskie zbywcy, jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub KOWR, kościoły i związki wyznaniowe, grunty nabywane w wyniku dziedziczenia, zapisu windykacyjnego, na podstawie art. 151 lub art. 213 k.c., a także w toku postępowania sanacyjnego³⁸. Choć nowelizując ustawę w kwietniu 2016 r., ustawodawca zdecydował o zachowaniu prawa pierwokupu i prawa nabycia KOWR, poszerzając zakres tych uprawnień w stosunku do akcji i udziałów w spółkach będących właścicielami nieruchomości rolnych³⁹, a także poszerzając prawo nabycia w szczególności w stosunku do nieruchomości rolnych od spółek osobowych oraz w przypadkach, gdy nabycie następuje w wyniku orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, to w rzeczywistości decyzje administracyjne dyrektora generalnego KOWR stały się podstawową formą kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w obrocie prywatnym.

Warto zaznaczyć, że instrumenty o charakterze prywatnoprawnym, przynajmniej *de lege lata*, cechują się znacznie większą stabilnością niż środki o charakterze administracyjnoprawnym. Rozwiązania przyjęte przez współczesnego ustawodawcę w ramach powrotu do stosowania w Polsce przed 1990 r. środków reglamentacji obrotu w postaci zezwolenia administracyjnego są bowiem wadliwe. Przede wszystkim niejasne określenie przesłanek wydawania zezwoleń, brak precyzyjnego określenia stron postępowania administracyjnego oraz brak rozwiązań stabilizujących sytuację prawną nabywcy nieruchomości w oparciu o ewentualnie wadliwą decyzję godzą

³⁸ Zakres wyjątków od zasady, że nabywcą nieruchomości rolnej może być rolnik indywidualny, określa art. 2a ust. 3 u.k.u.r. w brzmieniu nadanym tej ustawie w wyniku dalszych nowelizacji (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655).

³⁹ Z wyjątkiem zbywania akcji dopuszczonych do obrotu na rynku giełdowym oraz zbywania akcji i udziałów na rzecz osoby bliskiej.

w jedną z podstawowych zasad prawnych, jaką jest zasada bezpieczeństwa i pewności obrotu.

Jeśli chodzi o ustawy, to są dwie zasadnicze kategorie: ustawy należące do kompleksu prawnopublicznego oraz ustawy należące do prawa prywatnego (zawarte w samym Kodeksie cywilnym lub w innych ustawach o charakterze cywilistycznym). W przypadku ustaw regulujących szczególne zasady obrotu nieruchomościami rolnymi, tj. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dotyczącej nieruchomości prywatnych oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa określającej zasady gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w obu zawarto regulacje charakterystyczne zarówno dla prawa prywatnego, jak i prawa publicznego. Należy zgodzić się w tym przypadku z Andrzejem Stelmachowskim, że o treści prawa własności przesadzają obie kategorie ustaw i pod tym względem konieczne jest przewartościowanie wielu dotychczasowych poglądów. Nie jest bowiem tak, że tylko ograniczenia natury prywatnoprawnej limitują prawo własności. W praktyce równie duże znaczenie mają ograniczenia natury publicznoprawnej⁴⁰. Dopiero ujmując łącznie ograniczenia prywatnoprawnej i publicznoprawnej natury, można określić sytuację prawną właściciela⁴¹. Dobrym przykładem przenikania się obu płaszczyzn regulacyjnych są właśnie przepisy dotyczące ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi i szerzej – określające granice prawa własności tego typu nieruchomości.

Inną istotną prawnomaterialną płaszczyzną normatywną, na której należy rozpatrywać interwencję w obrót nieruchomościami rolnymi, jest prawo europejskie. Choć nie dotyczy ono bezpośrednio problematyki stosunków cywilnoprawnych, to normy traktatowe konstytuujące podstawowe zasady, na których opiera się konstrukcja jednolitego rynku, w tym swoboda przepływu kapitału oraz swoboda przedsiębiorczości, tworzą ogólne wymagania funkcjonalne dla uregulowań prawa krajowego. Warto zauważyć, że w październiku 2017 r. Komisja Europejska (KE) w odpowiedzi na rezolucję Parlamentu Europejskiego z kwietnia tego roku opublikowała wytyczne, które mają pomóc państwom członkowskim w ochronie gruntów rolnych przed spekulacją cenową oraz koncentracją własności gruntów rolnych. Na podstawie poglądów formułowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości KE dopuściła możliwość stosowania przez państwa członkowskie niektórych środków kontroli rynku nieruchomości rolnych, takich jak: prawo pierwokupu, uzależnienie nabycia gruntu rolnego od zezwoleń wydawanych przez organy

⁴⁰ Szerzej: F. Longchamps, *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1939, nr 1–2.

⁴¹ A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa...*, s. 218.

krajowe czy ograniczenia maksymalnej powierzchni nabywanych gruntów. Jednocześnie dopuściła możliwość preferencyjnego traktowania niektórych kategorii nabywców, np. ustanawiając prawo pierwokupu na rzecz dzierżawców gruntów rolnych, współwłaścicieli, sąsiadów oraz określonych podmiotów publicznych. Za dopuszczalne pod pewnymi warunkami uznała też stosowanie interwencji cenowej ze strony państwa zapobiegającej nadmiernemu wzrostowi cen gruntów rolnych.

Stosowane środki interwencyjne nie mogą mieć jednak charakteru dyskryminacyjnego, a za taki uznano np. wymóg uzależniający możliwość nabycia nieruchomości rolnej od domicylu nabywcy. Za niezgodne z prawem Unii Europejskiej Komisja, opierając się na orzecznictwie Trybunału, uznała również nakładanie na nabywcę gruntu obowiązku samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego, zakaz zakupu gruntów rolnych przez spółki czy wymóg posiadania przez nabywcę gruntu kwalifikacji rolniczych⁴².

W płaszczyźnie instytucjonalnej, uzupełniającej prywatnoprawne i publicznoprawne regulacje prawa materialnego, formą ingerencji władzy publicznej w rynek nieruchomości rolnych jest wprowadzenie nań „superucznika” – podmiotu publicznego wyposażonego w szczególne uprawnienia, który na pozór jednak działa według ogólnie przyjętych reguł obrotu, posługując się w swoich działaniach powszechnymi narzędziami o charakterze prywatnoprawnym. W warunkach polskich rolę tę pełni obecnie KOWR⁴³. Trzeba jednak pamiętać, że jego działalność jest, a w każdym razie powinna być, uwarunkowana zakresem zadań wyznaczonych temu podmiotowi, wykonywanych na podstawie i w granicach prawa. Podmioty publiczne mogą, a nawet powinny podejmować i prowadzić działalność wtedy, gdy wyraźnie stanowi tak przepis prawa, i tylko w zakresie, w jakim jest to uzasadnione ważnym interesem publicznym, np. koniecznością realizacji powierzonych im zadań publicznych.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa z pewnością nie jest zwykłym uczestnikiem rynku, a może być wręcz postrzegany jako podmiot administrujący tym rynkiem bądź zarządzający nim. Podmioty tego typu – prowadzące działalność gospodarczą, która bazuje na mieniu publicznym – nie działają w ramach wolności gospodarczej, a ich działalność (uczestnictwo w obrocie) z zasady podporządkowane jest realizacji określonych celów publicznych i musi mieć charakter wyjątku. O ile bowiem własność nieruchomości rolnych osób fizycznych lub innych niepublicznych osób praw-

⁴² Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2017/C 350/05); K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji...*

⁴³ W innych krajach funkcje takie pełnią francuskie spółki urzędzeń i osadnictwa rolnego (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural – SAFER) czy niemieckie spółki ziemskie działające w formie prawnej spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

nych służy interesowi własnemu tych osób, o tyle własność skarbowych lub innych osób publicznych (np. komunalnych) służy interesowi publicznemu, często utożsamianemu z interesem użyteczności publicznej. W rezultacie wyposażając KOWR w szczególne uprawnienia (prawo pierwokupu, prawo nabycia), ustawodawca wziął na siebie wielką odpowiedzialność. Wynika to nie tylko ze znaczenia, jakie własność, zwłaszcza własność nieruchomości rolnych, ma dla kształtowania się struktury wytwórczej w rolnictwie, ale także ze znaczenia społecznego i gospodarczego rolnictwa, w tym jego roli w zapewnianiu bezpieczeństwa żywnościowego społeczeństwa.

Zestawienie rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w tym zakresie w Polsce z rozwiązaniami stosowanymi w innych państwach europejskich, np. we Francji, mimo pozornych podobieństw uprawnień KOWR do uprawnień SAFER wykazuje też istotne różnice. Francuskie SAFER przed wykonaniem prawa pierwokupu nieruchomości rolnej, podobnie jak niemieckie spółki ziemskie, muszą uzyskać zgodę organu administracji⁴⁴. Ponadto, w odróżnieniu od KOWR, zobowiązane są do określonego rozdysponowania nieruchomości rolnych nabytych na zasadzie prawa pierwokupu. Różnica w tym zakresie pomiędzy rozwiązaniami polskimi a francuskimi czy niemieckimi staje się jeszcze bardziej wyraźna, jeśli uwzględni się to, że w obecnym stanie prawnym KOWR nie tylko nie musi, ale wręcz nie może zbywać nabytych nieruchomości rolnych wobec wciąż obowiązującego zakazu zbywania nieruchomości rolnych wynikającego z ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W rezultacie nabywane przez KOWR nieruchomości rolne zamiast służyć deklarowanemu przez ustawodawcę wzmocnieniu gospodarstw rodzinnych, powiększają jedynie zasób własności rolnej Skarbu Państwa.

Uwzględniając te czynniki, należy spodziewać się, że ustawodawstwo dotyczące oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi będzie spełniać następujące warunki: 1) służyć realizacji jasno zadeklarowanych celów, a zarazem cechować się proporcjonalnością (adekwatnością) stosowanych środków do realizacji tych celów – ingerencja w „naturalne” procesy rynkowe powinna być wyważona i odbywać się z poszanowaniem innych wartości (np. w warunkach polskich, zgodnie z art. 23 Konstytucji, realizacja normy oparcia ustroju rolnego naszego państwa na gospodarstwie rodzinnym nie powinna naruszać postanowień art. 21 i 22 Konstytucji, tj. zasad ochrony własności i wolności gospodarczej); 2) posługiwać się konkretnie i precy-

⁴⁴ SAFER muszą uzyskiwać zgodę właściwego prefekta w przypadku, gdy efektem ich działalności będzie zmniejszenie lub likwidacja gospodarstwa mieszczącego się w przedziale 1/3 JO–1 JO, lub jeśli w rezultacie zastosowania prawa pierwokupu powstanie gospodarstwo o wielkości ponad 2 JO.

zyjnie określonymi instrumentami prawnymi czytelnymi dla uczestników rynku – chodzi o postulat jasności i pewności norm prawnych, co ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa obrotu, przewidywalności i pewności sytuacji prawnej obywateli; 3) cechować się spójnością systemową – przepisy stanowiące podstawę dokonywania ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi nie powinny pozostawać w sprzeczności, przede wszystkim funkcjonalnej, z innymi przepisami; 4) cechować się stabilnością w dłuższej perspektywie, tj. nie podlegać istotnym zmianom (w tym zmianom koncepcji, kierunków czy intensywności działań) – jedną z cech rynku nieruchomości rolnych jest bowiem jego stosunkowo niewielka dynamika: transakcje zawierane przez uczestników tego rynku (rolników) są bardzo rzadkie, a efekty oddziaływania określonych środków prawnych na obrót nieruchomościami rolnymi – widoczne dopiero po dłuższym czasie.

Razi także dysproporcja między intensywnością ingerencji w obrót własnościowy a praktycznym *désintéressement* obrotem dzierżawnym, który we współczesnej gospodarce rolnej odgrywa coraz ważniejszą rolę. Prowadzi to zresztą do powstawania wielu zjawisk negatywnych, czego przykładem jest coraz bardziej powszechny nieformalny obrót dzierżawny. Uchwalenie nowych przepisów o obrocie gruntami rolnymi, które stworzyłyby spójny systemowo zespół norm prawnych i administracyjnych, za pomocą których państwo oddziałuje na rynek nieruchomości rolnych, staje się zatem koniecznością. Stwarza również okazję do wypracowania rozwiązań organizacyjno-prawnych, prowadzących do stopniowej eliminacji szczególnie dotkliwych słabości naszego rolnictwa, zwłaszcza rozdrobnienia gospodarstw rolnych oraz odstępowania od produkcyjnego użytkowania gruntów rolnych.

Reasumując rozważania dotyczące współczesnych uwarunkowań prawnych rynku nieruchomości rolnych w ramach głównych płaszczyzn regulacji normatywnej, można przedstawić następujące ustalenia. Przede wszystkim trzeba odnotować stały wzrost oddziaływania instrumentów interwencji państwa na obrót rynkowy nieruchomości rolnych, w tym instrumentów prywatnoprawnych i publicznoprawnych. Należy też podkreślić, że działania regulacyjne państwa uległy znacznemu nasileniu po 2016 r., podobnie jak działania regulacyjne o charakterze publicznoprawnym, w zakresie wpływu na treść prawa własności nieruchomości rolnych w sferze uprawnień do posiadania, korzystania oraz rozporządzania nieruchomością rolną przez jej właściciela.

Proces ograniczenia prawa własności właściciela nieruchomości rolnych pozwala na sformułowanie tezy, że obecne regulacje zbliżają się do granicy przekroczenia pewności prawa⁴⁵. Pewność prawa stanowi główną zasadę

⁴⁵ W. Pańko, *O prawie własności...*, s. 208.

wartości prawa w sensie systemowym. Rodzi to obawy, czy działalność państwa nie ogranicza nadmiernie swobody obrotu nieruchomościami. Takie działania w sferze imperium państwa powodują bowiem niebezpieczeństwo destabilizacji pojęcia istoty prawa. Warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 2000 r.⁴⁶ w sposób jednoznaczny wskazał, że jeżeli zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki wymiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść (istota) prawa własności.

Przeprowadzona analiza dowodzi, że władcza ingerencja państwa, zwłaszcza w sferze publicznoprawnej, narusza konstytucyjne granice ochrony własności poprzez istotne ograniczenie prawa swobody działania właściciela. Ograniczenia regulacyjne naruszają bowiem równowagę w regulacji własności rolniczej pojmowanej jako kompleks praw i obowiązków⁴⁷. Powstający normatywny prymat i dominacja administracyjnoprawnych instrumentów interwencji w rynek nieruchomości rolnych ogranicza działanie instrumentów cywilnoprawnych na rzecz instrumentów administracyjnoprawnych. Regulacja stosunków majątkowych – jak podkreślono w doktrynie prawa – wymaga w tym zakresie właściwego wyważenia proporcji⁴⁸.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J. (2018), *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w Konstytucji oraz w 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.
- Budzikowski M. (2018), *Ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym* (niepublikowana praca doktorska), Biblioteka Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa.
- Ciapała J. (2009), *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin.
- 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. V.
- Domańska A. (2001), *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa.
- Filipczyk H. (2013), *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa.

⁴⁶ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK 2000/1/2.

⁴⁷ A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa...*, s. 225.

⁴⁸ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 49–63.

- Garlicki L. (2005), *Komentarz do art. 23*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa.
- Jurcewicz A. (2006), *Problematyka prawna ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (na tle zarysu historycznego w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi)*, „Wies i Rolnictwo” nr 1.
- 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.
- Kucharska E. (2005), *Podstawy funkcjonowania rynku nieruchomości. Ujęcie teoretyczne*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica” nr 187.
- Kurlej M. (2011), *Prawo własności nieruchomości na gruncie prawa francuskiego*, „Roczniki Administracji i Prawa: Teoria i Praktyka” R. 11.
- Kurowska T. (2004), *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, w: K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa.
- Kurowska T. (2014), *Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Lichorowicz A. (2000), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok.
- Longchamps F. (1939), *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” nr 1–2.
- Marciniuk K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.
- Marks-Bielska R. (2010), *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*, Olsztyn.
- Mikołajczyk J. (2015), *Funkcje przepisu art. 23 Konstytucji RP z 1997 roku*, w: L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice.
- Pańko W. (1984), *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice.
- Pawłowski A. (2014), *Aspekty podmiotowe i przedmiotowe ustroju rolnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. XXXI.
- Prutis S. (2018), *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok.
- Rakoczy B., Bień-Kacała A. (2015), *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 3.
- Stelmachowski A. (1969), *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa.
- Stelmachowski A. (1997), *Pojęcie, przedmiot i przesłanki ustrojowe prawa rolnego*, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Stelmachowski A. (2003), *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, w: T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, Warszawa.
- Stelmachowski A. (2003), *Treść i wykonywanie prawa własności*, w: T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, Warszawa.
- Winczorek P. (2008), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa.
- Wrzosek W. (1994), *Funkcjonowanie rynku*, Warszawa.
- Zegarlicki J. (2017), *Pewność prawa jako istotna wartość państwa prawnego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” t. 6, nr 2.
- Zieliński A. (1996), *Pewność prawa*, w: A. Wasilkowski (red.), *Jakość prawa*, Warszawa.

CONTEMPORARY LEGAL ENVIRONMENT OF THE AGRICULTURAL REAL ESTATE MARKET – THE MAIN REGULATORY AREAS

Summary

The aim of this paper was to analyse the main areas of contemporary legal regulation of agricultural real estate market which affect both the legal situation of the agricultural real estate owner and the contemporary shape of agricultural market. The authors conclude, among other things, that state interference, especially in the public law sphere, violates the constitutional limits of property protection as it significantly depletes the right of owner's freedom of action. The existing regulatory restrictions violate clearly the balance in the regulation of agricultural property understood as a complex of rights and obligations. The emerging normative primacy and domination of legal instruments of intervention in the agricultural real estate market available in administrative law limit the occurrence of civil law instruments in favour of administrative law instruments.

Keywords: agricultural real estate, trade in agricultural real estate, protection of property rights, agricultural market

IL MERCATO DEI TERRENI AGRICOLI NELL'ATTUALE CONTESTO GIURIDICO – I PRINCIPALI AMBITI NORMATIVI

Riassunto

L'articolo si propone di sottoporre ad analisi le principali aree della regolazione giuridica in materia di trasferimento dei terreni agricoli, la quale ha un impatto sia sulla posizione giuridica del proprietario di un terreno agricolo sia sulla struttura del mercato agricolo stesso. Nella parte conclusiva, gli autori affermano, tra l'altro, che l'imperiosa ingerenza dello Stato, specie nella sfera del diritto pubblico, porta a violare i limiti costituzionali che concernono la tutela della proprietà in quanto essa mette rilevanti limiti al diritto, esercitato dal proprietario, di agire liberamente. Le restrizioni normative esistenti vanno ad alterare notevolmente l'equilibrio che caratterizza la regolazione della proprietà agricola, intesa come un insieme di diritti e doveri. Un primato normativo che sta per emergere nonché il predominio degli strumenti amministrativi di intervento nel mercato dei terreni agricoli vanno a ridurre la presenza di strumenti di diritto civile a favore di quelli di diritto amministrativo.

Parole chiave: terreni agricoli, trasferimento dei terreni agricoli, tutela del diritto di proprietà, mercato agricolo

PAWEŁ A. BLAJER*

ORCID: 0000-0001-5535-5173

Z prawnej problematyki obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Wstęp

Nowelizacja ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹, dokonana ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw² (weszła w życie 30 kwietnia 2016 r.), wprowadziła do polskiego systemu prawa rolnego dwa obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej o fundamentalnym znaczeniu: nakaz prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzenia tego gospodarstwa osobiście (art. 2b ust. 1 u.k.u.r.) oraz zakaz zbywania nabytej nieruchomości lub oddawania jej w posiadanie innym podmiotom w ramach tego samego 5-letniego okresu (art. 2b ust. 2 u.k.u.r.). Kolejna nowelizacja u.k.u.r. dokonana ustawą z 26 kwietnia

* Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

¹ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1362 ze zm.; dalej: u.k.u.r.).

² Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 868 ze zm.).

2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw³ (weszła w życie 26 czerwca 2019 r.), pozornie liberalizując reżim publicznoprawnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi (m.in. poprzez skrócenie wskazanego wyżej 10-letniego okresu do 5 lat), w rzeczywistości zwiększyła praktyczne znaczenie obu tych obowiązków⁴, przyczyniając się zarazem do powstania wątpliwości co do właściwej interpretacji norm prawnych, z których obowiązki te wynikają⁵. W literaturze zwrócono uwagę na możliwość zróżnicowanej wykładni tych norm, wyodrębniając restrykcyjny i liberalny kierunek ich interpretacji⁶. Również sygnały płynące z praktyki wskazują, że kwestia ustalenia właściwego zakresu obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b u.k.u.r. stanowi obecnie najpoważniejszy – obok delimitacji samego pojęcia „nieruchomość rolna” – problem interpretacyjny, przed jakim stoją organy i instytucje stosujące tę ustawę⁷. Sytuacja ta jest następstwem dominacji w praktyce obrotu restrykcyjnego kierunku wykładni przepisów art. 2b u.k.u.r., upowszechnianego zwłaszcza przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR), i to w sposób tak radykalny, iż wywołuje on uzasadnione obawy stosowania przez tę instytucję wykładni *contra legem*.

Zasadniczym celem badań prezentowanych w niniejszym artykule jest rozstrzygnięcie niektórych wątpliwości związanych z właściwą interpretacją przepisów art. 2b u.k.u.r. Realizacja tego celu badawczego wymaga głównie przedstawienia podstawowych założeń dominującego w obrocie nieruchomościami kierunku wykładni art. 2b u.k.u.r. Ich charakterystyka pozwoli zarówno na ukazanie wielu praktycznych problemów, jakie wynikają z przyjęcia tego kierunku wykładni, jak i na określenie, do jakiego stopnia

³ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080).

⁴ P.A. Blajer, *Umowy działowe dotyczące nieruchomości rolnych po wejściu w życie ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2019, nr 3, s. 52–53.

⁵ A. Bieranowski, *Uwagi o błędnym dekodowaniu zakazu zbywania własności nieruchomości rolnej*, „Rejent” 2019, nr 8, s. 112.

⁶ P.A. Blajer, *Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej po wejściu w życie ustawy z dnia 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, „Rejent” 2019, nr 12, s. 120.

⁷ Doskonałą okazję do wymiany doświadczeń przez przedstawicieli teorii prawa rolnego i praktyki obrotu w zakresie aktualnych problemów związanych ze stosowaniem przepisów u.k.u.r. stanowiła zorganizowana 26 listopada 2020 r. przez Zakład Prawa Rolnego, Żywnościowego i Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Izbę Notarialną w Poznaniu konferencja naukowa „Obrót nieruchomościami rolnymi – teoria i praktyka”. Wiele z zaprezentowanych podczas niej poglądów i tez stanowiło bezpośrednią inspirację dla rozważań prowadzonych w niniejszym artykule.

jest on zgodny z fundamentalnymi zasadami Konstytucji RP oraz prawem Unii Europejskiej. Powinno to umożliwić sformułowanie wniosków *de lege ferenda* co do zasadności dalszego utrzymywania regulacji art. 2b u.k.u.r. w jej obecnym kształcie w polskim systemie prawa rolnego.

2. Wybrane problemy praktyczne związane ze stosowaniem art. 2b u.k.u.r. w obecnym brzmieniu oraz z przyjęciem restrykcyjnego kierunku wykładni wynikających z niego przepisów

2.1. Problem właściwego ustalenia treści obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego (art. 2b ust. 1 u.k.u.r.)

Głównym problemem interpretacyjnym związanym ze stosowaniem art. 2b ust. 1 u.k.u.r. w praktyce jest prawidłowe ustalenie zakresu nałożonego na nabywcę nieruchomości rolnej „obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego”. Pewnych wskazówek dostarcza w tym względzie definicja pojęcia „osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego”, zawarta w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.k.u.r., zgodnie z którą osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie oraz podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Treść tej definicji została zrelatywizowana wyłącznie do osób fizycznych, tymczasem obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego ma charakter powszechny, to znaczy odnosi się również do innych kategorii nabywców nieruchomości rolnych.

W literaturze zauważa się, że obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, a w przypadku osoby fizycznej – obowiązek osobistego prowadzenia takiego gospodarstwa należy ujmować w kategoriach obowiązku prowadzenia działalności rolniczej⁸. Stosownie do art. 2 pkt 3 u.k.u.r. przez prowadzenie działalności rolniczej należy rozumieć prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej⁹. To niewątpliwie słuszne spostrzeżenie wymaga jednak doprecyzowania. Kryterium prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz

⁸ D. Lobos-Kotowska, M. Stańko, *Komentarz do art. 2b, teza 4*, w: eidem, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

⁹ Istotne znaczenie ma okoliczność, że działalność rolnicza ma mieć charakter kwalifikowanej działalności „wytwórczej”, co oznacza, że np. utrzymywanie gruntów jedynie w dobrej kulturze rolnej poprzez ich ugorowanie nie stanowi prowadzenia działalności rolniczej w rozumieniu u.k.u.r.

kryterium prowadzenia działalności rolniczej stanowią dwa odrębne wymogi podmiotowe formułowane wobec osób władających nieruchomościami rolnymi w polskim systemie prawa rolnego. Oba te pojęcia mają długą i zasadniczo autonomiczną tradycję na płaszczyźnie polskich aktów prawnych, choć związki pomiędzy nimi są oczywiste¹⁰. W skrócie można stwierdzić, że o ile kryterium prowadzenia działalności rolniczej kładzie akcent na same tylko cechy i atrybuty prowadzonej działalności, o tyle kryterium prowadzenia gospodarstwa rolnego uwzględnia przede wszystkim sprawowanie zarządu nad gospodarstwem rolnym, administrowanie nim¹¹. Najbardziej dobitnie znaczenie tego pojęcia oddaje sformułowanie, zgodnie z którym oznacza ono „wykonywanie zawodu rolnika w gospodarstwie rolnym i tym samym kierowanie nim”¹². W tym zresztą kierunku definiowane jest „osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego” zgodnie z powołanym przepisem art. 6 ust. 2 pkt 1 u.k.u.r.¹³

Poczynione spostrzeżenia pozwalają na określenie – choć w sposób nasuwający wiele wątpliwości i zastrzeżeń¹⁴ – na czym polega obowiązek zawarty w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. w przypadku, gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba fizyczna. Nabywca taki powinien przez 5 lat wykonywać zawód rolnika w gospodarstwie rolnym, tj. pracować w nim oraz podejmować wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia w gospodarstwie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej,

¹⁰ Szeroko w tym zakresie: P. Błajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009, s. 225 i n.

¹¹ E. Gniewek, *Nabycie własności gruntów rolnych przez posiadaczy. Podstawowe zagadnienia ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych*, Wrocław 1978, s. 52; J. Paliwoda, *Problemy prawne uregulowania własności gospodarstw rolnych*, Wrocław 1976, s. 31; J.S. Piąkowski, *Uregulowanie własności gospodarstw rolnych i zmiany w kodeksie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 8, s. 288.

¹² F. Błahuta, J.S. Piąkowski, J. Policzekiewicz, *Gospodarstwa rolne. Obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967, s. 99.

¹³ Wskazówkę, że ustawodawca odróżnia pojęcie prowadzenia działalności rolniczej od pojęcia prowadzenia gospodarstwa rolnego, stanowi również treść art. 29a ust. 1 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2243), wprowadzonego do tego aktu prawnego również mocą cytowanej ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Zgodnie z powołanym przepisem umowa sprzedaży nieruchomości rolnej zbywanej na zasadach określonych w art. 29 ust. 1 i 3b lub art. 31 ust. 2 ustawy zawiera w szczególności zobowiązania nabywcy nieruchomości do nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z Zasobu przez okres 15 lat od dnia nabycia nieruchomości oraz do prowadzenia działalności rolniczej na niej w tym okresie, a w przypadku osób fizycznych – do osobistego prowadzenia tej działalności.

¹⁴ P. Wojciechowski, *Pojęcie rolnika*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 296 i n.

w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej¹⁵. Nie jest natomiast jasne, na czym miałyby polegać prowadzenie gospodarstwa rolnego przez nabywcę będącego jednostką organizacyjną (np. osobą prawną), choć formalnie obowiązek ten dotyczy również tej kategorii nabywców. W u.k.u.r. brakuje bowiem wskazówek, co miałyby oznaczać „wykonywanie zawodu rolnika” przez jednostki organizacyjne. Można jedynie stwierdzić, że w ich przypadku prowadzenie gospodarstwa rolnego nie musi mieć charakteru „osobistego”, a to oznaczałoby, że możliwe byłoby np. zawarcie umowy o zarządzanie tym gospodarstwem z osobą trzecią. Akceptacji tego wniosku może stanąć jednak na przeszkodzie równie niejasny zakaz oddawania nabytej nieruchomości osobom trzecim w posiadanie, wynikający z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. Żadna z możliwych interpretacji nie rozwiewa zatem istniejących wątpliwości.

Trudność z precyzyjnym określeniem zakresu obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego nabiera szczególnego znaczenia w kontekście upowszechnianej przez KOWR restrykcyjnej interpretacji przepisów u.k.u.r., zakładającej, że co do zasady każdy przypadek nabycia nieruchomości rolnej w rozumieniu tej ustawy (o powierzchni co najmniej 30 arów), w wyniku której nabywca staje się właścicielem nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 1 ha, generuje po jego stronie „obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego”. Zdaniem KOWR obowiązek ten powstaje również w przypadku, gdy nabywca nieruchomości rolnej jest już właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 1 ha, a nabywana przez niego nieruchomość rolna ma powierzchnię co najmniej 30 arów. Obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego aktualizuje się również, stosownie do tego kierunku wykładni, gdy nabywca nieruchomości rolnej nie miał dotychczas nic wspólnego z rolnictwem. Istotna jest jedynie okoliczność, że w następstwie nabycia jest – bądź staje się – właścicielem nieruchomości rolnej lub kilku nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 1 ha.

Ten kierunek wykładni przechodzi zatem do porządku dziennego nad literalnym brzmieniem art. 2b u.k.u.r., w którym ustawodawca wyraźnie stwierdził, że obowiązek (osobistego) prowadzenia gospodarstwa rolnego powstaje

¹⁵ W tym też kierunku interpretuje związek między pojęciem „prowadzenie gospodarstwa rolnego” a pojęciem „prowadzenie działalności rolniczej” A. Suchoń (*Pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane kwestie z praktyki notarialnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 105), choć uściśla, że prowadzenie działalności rolniczej czy gospodarstwa rolnego nie musi łączyć się ze zbytem produktów rolnych (nie musi mieć charakteru działalności gospodarczej). Nie zmienia to jednak faktu, że wytwarzanie produktów rolnych pozostaje nieodłączną cechą „prowadzenia gospodarstwa rolnego” w rozumieniu przepisów u.k.u.r.

jedynie w przypadku, gdy nabyta nieruchomość weszła w skład istniejącego już uprzednio gospodarstwa rolnego. Pomija również słuszne spostrzeżenie doktryny, zgodnie z którym ustawowo formułowane kryterium prowadzenia gospodarstwa rolnego ma za zadanie ochronę funkcjonujących gospodarstw rolnych¹⁶. Jednocześnie podważa trafne tezy przyjęte np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 24 kwietnia 2014 r.¹⁷, w którym stwierdzono, że samo posiadanie lub własność gospodarstwa rolnego nie mogą być kwalifikowane jako jego prowadzenie, jeżeli nie wiąże się z nimi wykonywanie działalności rolniczej, co obejmuje również podejmowanie decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie¹⁸.

Praktyczne skutki tego kierunku wykładni nabierają znaczenia w kontekście sankcji za niepodjęcie lub zaprzestanie prowadzenia gospodarstwa rolnego, a w przypadku osoby fizycznej – osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna w 5-letnim okresie, o którym mowa w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. W świetle art. 9 ust. 3 tego aktu prawnego KOWR może w takiej sytuacji wystąpić do sądu o nabycie własności tej nieruchomości przez KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej określonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami. Niewykonanie tak niejasno sformułowanego obowiązku, którego treść w rzeczywistości może podlegać swobodnej interpretacji ze strony KOWR (zwłaszcza w odniesieniu do nabywców będących jednostkami organizacyjnymi), naraża zatem nabywcę na utratę nabytej nieruchomości, a przynajmniej na długotrwałe i kosztowne postępowanie sądowe, którego wynik jest trudny do przewidzenia¹⁹.

¹⁶ A. Bieranowski, *Komentarz do art. 166, teza 12*, w: M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II: *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, Warszawa 2018.

¹⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 24 kwietnia 2014 r., II SA/Po 93/14.

¹⁸ Za nieporozumienie należy uznać w szczególności akceptację na płaszczyźnie u.k.u.r. poglądu stawiającego znak równości między gospodarstwem rolnym w rozumieniu tej ustawy a nieruchomościami rolnymi o łącznej powierzchni co najmniej 1 ha. Gospodarstwo rolne w rozumieniu u.k.u.r. to przede wszystkim gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ Kodeksu cywilnego, co oznacza, że pojęcie to ma charakter przedmiotowo-funkcjonalny. Gospodarstwo rolne stanowi zatem zorganizowany zespół dóbr, pewną jedność gospodarczą złożoną z określonych elementów. Masa majątkowa jest połączona funkcjonalnie, zmienna ilościowo i rodzajowo. Pomiedzy składnikami gospodarstwa rolnego istnieje więc funkcjonalna o charakterze celowym, ekonomicznym, na tyle silna, że można mówić o nowej jakości, a nie o zbiorze elementów. Funkcjonalne związki między elementami powinny być na tyle mocne, aby masa majątkowa mogła służyć wykonywaniu działalności rolniczej. D. Łobos-Kotowska, *Komentarz do art. 55³, teza 3*, w: M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Część ogólna (art. 1–125)*, Warszawa 2018.

¹⁹ W tym kontekście należy jednak odnotować zmianę treści art. 9 ust. 3, która nastąpiła 26 czerwca 2019 r. W poprzednim stanie prawnym rola sądu sprowadzona była do zwykłej kon-

2.2. Problem ustalenia związku między obowiązkiem określonym w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. a obowiązkiem określonym w art. 2b ust. 2 u.k.u.r.

Zgodnie z restrykcyjnym kierunkiem wykładni nakaz prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna (art. 2b ust. 1 u.k.u.r.), oraz zakaz zbywania i oddawania w posiadanie innym podmiotom nabytej nieruchomości (art. 2b ust. 2 u.k.u.r.) stanowią dwa niezależne od siebie obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej. W praktyce oznacza to, że gdy przedmiotem nabycia jest nieruchomość rolna położona poza granicami administracyjnymi miasta o powierzchni mniejszej od 1 ha, ale nabywca nie jest właścicielem jakichkolwiek innych nieruchomości rolnych (nie można zatem nawet formalnie założyć, że nabywana nieruchomość wejdzie w skład jego gospodarstwa rolnego), nie znajduje do niego zastosowania obowiązek określony w art. 2b ust. 1 u.k.u.r., ale obowiązuje go zakaz zbywania i oddawania w posiadanie innym podmiotom, wynikający z art. 2b ust. 2 u.k.u.r.

Wykładnia ta pozostaje w sprzeczności z poruszaną w literaturze koniecznością łącznego uwzględniania obu wymienionych obowiązków, jako ściśle ze sobą powiązanych, zarówno z uwagi na systematykę art. 2b u.k.u.r., jak i podstawowe założenia tego aktu prawnego²⁰.

2.3. Obowiązki wynikające z art. 2b u.k.u.r. a obrót rodzinny nieruchomościami rolnymi

Zgodnie z restrykcyjnym kierunkiem wykładni norm prawnych wynikających z art. 2b u.k.u.r. do osób bliskich zbywcy znajduje zastosowanie znowelizowana w 2019 r. treść art. 2b ust. 4 pkt 1 lit a u.k.u.r., co oznacza, że możliwość dalszego rozporządzania nabytą przez nich nieruchomością bez zgody KOWR zostaje ograniczona do sytuacji określonych w art. 2b ust. 4 w jego aktualnym brzmieniu. W konsekwencji bez zgody KOWR określonej w art. 2b ust. 3 u.k.u.r. osoby te mogą zbyć nabytą nieruchomość przed upływem 5-letniego terminu jedynie np. na rzecz osoby bliskiej, jednostki samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa lub działającego na jego rzecz KOWR, w wyniku wykonania umowy z następcą, jeżeli następca ten

firmacji wniosku KOWR o nabycie własności nieruchomości rolnej. Obecna redakcja tego przepisu zdaje się jednak przyznawać sądowi pewne kompetencje kontrolne w zakresie rzetelności wniosku KOWR.

²⁰ Szerzej na ten temat: P.A. Blajer, *Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej...*, s. 135.

w chwili nabycia będzie rolnikiem indywidualnym, i na rzecz pozostałych podmiotów, określonych w art. 2b ust. 4 u.k.u.r. w jego aktualnym brzmieniu. We wspólnym stanowisku Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wskazano jedynie, że nowa treść art. 2b ust. 4 nie stanowi podstawy „wstecznego” nałożenia obowiązków oraz obostrzeń na osoby, które nabyły nieruchomości rolne bez obciążenia obostrzeniami z art. 2b ustawy (np. wszelkich nabywców nieruchomości sprzed 30 kwietnia 2016 r. lub podmiotów, które nabyły nieruchomości rolne przed wejściem w życie noweli, tj. pomiędzy 30 kwietnia 2016 r. a 26 czerwca 2019 r.) na zasadach podlegających dotychczasowemu brzmieniu art. 2b ust. 4 u.k.u.r. *A contrario*, w przypadku nabycia nieruchomości rolnej po 26 czerwca 2019 r. przez osobę bliską w pełnym zakresie znajdują do niej zastosowanie obowiązki określone w art. 2b ust. 1 i 2.

Wykładni tej słusznie zarzucono sprzeczność z literalnym brzmieniem art. 2b ust. 4 pkt 1 lit a u.k.u.r.²¹ Ponadto zauważono, że jej słabą stroną jest eksponowanie wyłącznie obowiązku z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. (zakazu zbywania lub oddawania w posiadanie osobie trzeciej) kosztem obowiązku określonego w ust. 1 tego artykułu (nakazu prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość)²². Jak się wydaje, w kontrze do tego ostatniego argumentu KOWR zajął stanowisko, że osoba bliska, która nabyła nieruchomość rolną po 26 czerwca 2019 r., ma również obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość (art. 2b ust. 1 u.k.u.r.)²³. Ze względu na wcześniejsze uwagi na temat niejasnej treści obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego należy stwierdzić, że akceptacja tego kierunku wykładni prowadzi do istotnych skutków praktycznych. Każde bowiem nabycie (np. w drodze darowizny) przez osobę

²¹ Szerzej na ten temat: P. Bender, *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. II)*, „Rejent” 2019, nr 12, s. 61 i n.

²² P.A. Blajer, *Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej...*, s. 126–127.

²³ Zostało ono jednoznacznie sformułowane podczas obrad poznańskiej konferencji „Obrót nieruchomościami rolnymi – teoria i praktyka”. Wyrażony tam został także pogląd, że zasada ta obowiązuje w odniesieniu do pozostałych podmiotów wymienionych w art. 2b ust. 4 pkt 1), tj. np. jednostki samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa lub działającego na jego rzecz KOWR (sic!) albo też spółki kapitałowej lub grupy kapitałowej, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw energii oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na cele związane z budową, modernizacją lub rozbudową mienia określonego w art. 1 ust. 2 tej ustawy.

bliską nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 30 arów, w przypadku gdy osoba ta jest już właścicielem (lub użytkownikiem wieczystym) nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 1 ha albo jeżeli w wyniku nabycia staje się właścicielem nieruchomości o takiej powierzchni, może skutkować zastosowaniem sankcji z art. 9 ust. 3 u.k.u.r., gdy KOWR uzna, że nabywca nie czyni zadość obowiązkowi wynikającemu z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. Ujmując problem bardziej obrazowo, można powiedzieć, że podział gospodarstwa dokonany przez rolnika pomiędzy dzieci w wyżej opisanych warunkach może doprowadzić do przejęcia tego gospodarstwa przez KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa, a tym samym do utraty rodzinnego majątku²⁴. Warto więc podkreślić, że podstawę prawną takich konsekwencji stanowią przepisy ustawy, której głównym celem jest wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, stanowiących w myśl Konstytucji RP podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej.

2.4. Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z art. 2b u.k.u.r. w kontekście sytuacji dzierżawców nieruchomości rolnych

Jednym z szerzej dyskutowanych w literaturze problemów związanych ze stosowaniem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r. jest jej wpływ na pozycję prawną dzierżawców nieruchomości rolnych, jako podmiotów efektywnie prowadzących działalność rolniczą na nieruchomościach będących przedmiotem obrotu własnościowego²⁵. Zagadnienie to nabiera znaczenia w kontekście celów u.k.u.r., jakimi są

²⁴ W praktyce problem ten może powstać przede wszystkim w sytuacji, gdyby nabywca będący osobą bliską zbywcy wystąpił do dyrektora generalnego KOWR w trybie art. 2b ust. 3 o zgodę na zbycie nabytej nieruchomości rolnej przed upływem 5 lat od dnia przeniesienia własności tej nieruchomości. W takiej sytuacji KOWR może formalnie w trybie art. 8a u.k.u.r. przeprowadzić kontrolę spełnienia warunków, o których mowa w art. 2b ust. 1, a następnie wystąpić do sądu w trybie art. 3 ust. 3 u.k.u.r. o nabycie własności tej nieruchomości przez KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej określonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami. Jak można założyć, ze względu na oczywiste protesty i kontrowersje, jakie tego typu działania mogłyby wywołać w przestrzeni publicznej, uciekanie się do nich przez KOWR nie będzie częste. Nie należy jednak zapominać, że przy akceptacji dominującej obecnie wykładni przepisów art. 2b u.k.u.r. opisany instrument pozostaje formalnie do dyspozycji KOWR; kwestią otwartą jest zaś częstotliwość i przesłanki jego aktywacji.

²⁵ P. Wojciechowski, *Wybrane aspekty ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w prawie polskim w kontekście unijnej zasady swobody przepływu kapitału*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2, s. 47–48; A. Suchoń, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 106–107.

m.in. „zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej”, „poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych” czy „zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach” (preambuła, art. 1 pkt 1) i 3) u.k.u.r.).

Zarysowany wyżej problem w rzeczywistości jest złożony i wieloaspektowy. Można go odnieść zarówno do dzierżaw przyszłych (tzn. zawieranych przez nabywcę nieruchomości rolnej w ramach 5-letniego okresu po jej nabyciu), jak i do dzierżaw istniejących w chwili nabycia nieruchomości rolnej.

W pierwszym przypadku za naruszające art. 2b ust. 2 u.k.u.r. należałoby uznać zadysponowanie nieruchomością skutkujące oddaniem w posiadanie w drodze dzierżawy, jeśli wiąże się z odstąpieniem przez właściciela władztwa nad jej częścią rolno-produkcyjną²⁶. Problem sprowadza się zatem do konieczności uzyskania zgody dyrektora generalnego KOWR na wydzierżawienie „rolno-produkcyjnej” części nieruchomości rolnej przed upływem okresu 5 lat od dnia przeniesienia jej własności. Powyższe stanowisko jest oczywiście słuszne, choć należy zwrócić uwagę na możliwe praktyczne problemy z ustaleniem części „rolno-produkcyjnej” danej nieruchomości w konkretnym przypadku, co stanowi zachętę do „ostrożnościowego”, tj. maksymalnie szerokiego, interpretowania tego obowiązku²⁷. W tym kontekście można też zauważyć, że określone w art. 2b ust. 3 u.k.u.r. przesłanki wyrażenia przez dyrektora generalnego KOWR zgody na zbycie nieruchomości rolnej ograniczone są wyłącznie do „przypadków uzasadnionych ważnym interesem nabywcy nieruchomości rolnej lub interesem publicznym”. Przesłanki te nie uwzględniają oddania nieruchomości rolnej w posiadanie osobie trzeciej, która włączy ją w prowadzone przez siebie gospodarstwo rolne. Innymi słowy, wola i potrzeba potencjalnego dzierżawcy powiększenia efektywnie funkcjonującego gospodarstwa rolnego nie może stanowić samodzielnej przesłanki wyrażenia zgody na oddanie mu nieruchomości w dzierżawę²⁸.

W kontekście dzierżaw zawieranych w ramach 5-letniego okresu następującego po nabyciu nieruchomości rolnej należy zwrócić uwagę na sankcję braku uzyskania zgody dyrektora generalnego KOWR na dokonanie takiej czynności. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r. jest nią nieważność czynności

²⁶ P. Bender, *Podstawowe problemy...*, s. 50.

²⁷ Warto zwrócić uwagę, że obowiązek uzyskania zgody na oddanie nieruchomości rolnej w dzierżawę zgodnie z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. nie uwzględnia żadnych kryteriów obszarowych. Wydzierżawienie nieznacznego areалу gruntów rolnych, np. na rzecz sąsiada, również implikuje konieczność uzyskania zgody dyrektora generalnego KOWR.

²⁸ P. Wojciechowski, *Wybrane aspekty...*, s. 49.

prawnej²⁹. Sankcja ta jest bardzo dotkliwa, głównie ze względu na skromne wymogi formalne wobec umowy dzierżawy, określone przez Kodeks cywilny. Udział notariuszy w tego typu czynnościach ogranicza się co najwyżej do poświadczenia podpisów na dokumencie obejmującym umowę dzierżawy lub nadania mu daty pewnej. W konsekwencji strony dzierżawy są z reguły pozbawione dostępu do profesjonalnej pomocy prawnej, dzięki której uświadomiłyby sobie doniosłość sankcji za nieprzestrzeganie zakazu oddawania nieruchomości w posiadanie wynikającego z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. Problem ten staje się tym poważniejszy, że sankcja wynikająca z art. 9 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r. (nieważność czynności prawnej) nie stanowi jedynego zagrożenia dla stron tej czynności. Wielokrotnie podkreślana niejasna treść obowiązku (osobistego) prowadzenia gospodarstwa rolnego może prowadzić do wniosku, że oddanie w posiadanie nieruchomości na podstawie bezwzględnie nieważnej umowy dzierżawy uniemożliwia jednocześnie wydzierżawiającemu zadośćuczynienie obowiązkowi wynikającemu z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. W takiej sytuacji – zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 9 ust. 3 pkt 1 lit b) u.k.u.r. – KOWR może wystąpić do sądu o nabycie własności tej nieruchomości przez KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa. W konsekwencji naruszenie (nawet nieświadome) przez właściciela nieruchomości zakazu oddawania nieruchomości w dzierżawę w ramach 5-letniego okresu następującego po jej nabyciu może doprowadzić do jego wywłaszczenia.

Dla pozycji prawnej dzierżawców nieruchomości rolnych jeszcze poważniejsze konsekwencje może mieć akceptacja restrykcyjnej wykładni przepisów art. 2b u.k.u.r. w odniesieniu do dzierżaw istniejących w chwili nabycia nieruchomości rolnej. Zgodnie z upowszechnianym przez KOWR kierunkiem interpretacji okoliczność, że nieruchomość w momencie przeniesienia jej własności znajduje się w dzierżawie, uniemożliwia nabywcy zadośćuczynienie obowiązkowi (osobistego) prowadzenia gospodarstwa rolnego. Utartym sposobem postępowania KOWR w tym przypadku jest np. uzależnianie wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej w trybie art. 2a ust. 4 u.k.u.r. (w przypadkach, gdy jest ona wymagana) od uprzedniego rozwiązania umowy dzierżawy. W praktyce jednak notariusze odmawiają udokumentowania czynności prawnej prowadzącej do przeniesienia własności na rzecz rolnika indywidualnego (a więc gdy zgoda KOWR w trybie art. 2a ust. 4 nie jest wymagana), jeżeli nieruchomość ta znajduje się, nawet częściowo, w dzierżawie. Przyczynę odmowy stanowi argument o niemożności spełnienia przez nabywcę obowiązku (osobistego) prowadzenia go-

²⁹ Tak zapewne należy rozumieć niefortunne określenie „nieważność oddania w posiadanie nieruchomości rolnej”.

spodarstwa rolnego. Ta z gruntu błędna praktyka wynika z upowszechniania opisanej wyżej restrykcyjnej interpretacji przepisów art. 2b u.k.u.r.³⁰

Przedstawione okoliczności pozwalają uznać, że dominujący obecnie kierunek wykładni art. 2b u.k.u.r. stanowi istotne zagrożenie dla interesów zarówno wydzierżawiających, jak i dzierżawców nieruchomości rolnych. Dla właściciela nieruchomości rolnej jej wydzierżawienie oznacza obecnie faktyczną niemożność rozporządzenia nieruchomością bez współdziałania ze strony dzierżawcy. Nieruchomość rolna znajdująca się w dzierżawie może być bowiem zbyta na rzecz dzierżawcy albo innego podmiotu, o ile – w tym ostatnim wypadku – dzierżawca wyrazi zgodę na rozwiązanie umowy dzierżawy. Tylko bowiem w następstwie wygaśnięcia stosunku dzierżawy nabywca takiej nieruchomości będzie mógł spełnić obowiązek (osobistego) prowadzenia gospodarstwa rolnego³¹. To rozwiązanie tylko pozornie wzmacnia pozycję dzierżawców. Trudno bowiem nie dojść do wniosku, że w rzeczywistości skutecznie zniechęca ono właścicieli nieruchomości rolnych do ich wydzierżawiania. A to może prowadzić do spadku popularności prowadzenia działalności rolniczej w oparciu o stosunek dzierżawy³².

Na podstawie tych obserwacji można stwierdzić, że pozbawienie – w wyniku akceptacji dominującego kierunku wykładni – normatywnego znaczenia wynikającej z art. 3 ust. 1 u.k.u.r. instytucji pierwokupu dzierżawcy wydaje się już okolicznością o niewielkim ciężarze gatunkowym³³.

³⁰ Odmowa dokonania czynności jest w tym wypadku bezzasadna, zważywszy na to, że czynność jest ważna i skuteczna, nie wchodzi bowiem w grę sankcja przewidziana za oddanie nieruchomości rolnej w posiadanie osobie trzeciej bez zgody KOWR, skoro nieruchomość znajduje się już w posiadaniu osoby trzeciej. Stosownie jednak do założeń wykładni restrykcyjnej KOWR może wówczas skorzystać z uprawnienia przysługującego mu na podstawie art. 9 ust. 3 u.k.u.r. wobec „niepodjęcia” przez nabywcę prowadzenia gospodarstwa rolnego.

³¹ Zgodnie z restrykcyjnym kierunkiem wykładni sytuacja taka może mieć miejsce wyłącznie w przypadku, gdy w następstwie nabycia nieruchomości rolnej nabywca staje się lub już jest właścicielem gospodarstwa rolnego w rozumieniu u.k.u.r. Tylko wtedy bowiem powstaje po jego stronie obowiązek prowadzenia gospodarstwa. Z drugiej strony, zgodnie z tym kierunkiem interpretacji powyższe konsekwencje prawne należy odnieść również do obrotu rodzinnego, przede wszystkim do sytuacji, gdy nabywcą (np. na podstawie umowy darowizny) jest osoba bliska zbywcy.

³² Teza ta może wydawać się nieco paradoksalna w związku ze wzrostem popularności umowy dzierżawy w stosunkach wiejskich z uwagi na istotne ograniczenia obrotu własnościowego wprowadzone w 2016 r. Można jednak przypuszczać, że strony tych umów nie są do końca świadome konsekwencji prawnych ich zawarcia, w kontekście zaskakujących wniosków płynących z akceptacji dominującej wykładni przepisów art. 2b u.k.u.r.

³³ W literaturze zaproponowane zostały odmienne sposoby interpretacji obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b u.k.u.r. w przypadku, gdy znajduje się ona w dzierżawie. Por. A. Suchoń, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 107. Praktyka obrotu wskazuje jednak, że mają one jedynie walor interesującej propozycji doktrynalnej.

2.5. Następcza zmiana przeznaczenia nabytej nieruchomości a obowiązki jej nabywcy wynikające z art. 2b u.k.u.r.

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych założeń upowszechnianego przez KOWR restrykcyjnego kierunku wykładni art. 2b u.k.u.r. jest teza o utrzymaniu się obu wynikających z niego obowiązków w przypadku utraty przez nieruchomość jej rolnego charakteru w trakcie 5-letniego okresu następującego po nabyciu. Innymi słowy, pomimo następczego wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym nieruchomość została przeznaczona na cele inne niż rolne, nabywcy nieruchomości rolnej nadal dotyczy generalny nakaz prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, jak również zakaz zbywania tej nieruchomości oraz oddawania jej w posiadanie osobom trzecim.

W tym względzie propagowana w praktyce obrotu wykładnia pozostaje w sprzeczności z zasadniczo jednomyślnymi poglądami wyrażanymi na ten temat w literaturze³⁴. Prezentowane w niej argumenty są powszechnie znane; wystarczy więc tylko wspomnieć, że biorą one pod uwagę względy natury celowościowej, systemowej, ale przede wszystkim literalne brzmienie tekstu u.k.u.r. Niestety, są one konsekwentnie odrzucane przez KOWR, co prowadzi do paradoksalnego wniosku, że obciążony obowiązkami wynikającymi z art. 2b właściciel nieruchomości, której przeznaczenie zmieniono w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, nadal ma obowiązek prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, w ramach gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, pod groźbą utraty jej własności (art. 9 ust. 3 u.k.u.r.) Koncepcję tę trudno pogodzić z systemowymi regulacjami ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁵ lub ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁶.

Restrykcyjny kierunek wykładni przepisów art. 2b u.k.u.r. nie ogranicza się wyłącznie do utrzymania w mocy obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej pomimo utraty przez nieruchomość jej rolnego charakteru, w ramach 5-letniego okresu następującego po nabyciu. Zmierza on również do zachowania

³⁴ A. Michnik, *Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 1, s. 105; P. Bender, *Podstawowe problemy...*, s. 84; A. Bieranowski, *Uwagi...*, s. 114; P. Blajer, *Umowa sprzedaży...*, s. 122.

³⁵ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.).

³⁶ Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1161 ze zm.).

wania ograniczeń wynikających z art. 2b u.k.u.r. (w szczególności zakazu zbywania lub oddawania w posiadanie osobom trzecim) w odniesieniu do nieruchomości wydzielonych z nabytej nieruchomości rolnej, o powierzchni mniejszej niż 30 arów, a więc takich, do których zgodnie z brzmieniem art. 1a pkt 1 lit b) u.k.u.r. przepisy tej ustawy nie mają zastosowania. Uzasadnienia tej tezy poszukuje się w zasadniczo słusznym założeniu, że czynności o charakterze ściśle technicznym (np. podział geodezyjny lub wieczystoksięgowy nieruchomości) nie powinny prowadzić do zanegowania obowiązku (osobistego) prowadzenia gospodarstwa rolnego wynikającego z art. 2b ust. 1 u.k.u.r.³⁷ W literaturze jednak można znaleźć dobrze uargumentowaną i przekonującą krytykę tego poglądu, odwołującą się przede wszystkim do literalnego brzmienia ustawy³⁸.

Niemal jednomyślne odrzucenie w doktrynie obu zarysowanych aspektów restrykcyjnej wykładni norm prawnych wynikających z art. 2b u.k.u.r. nie zmienia faktu, że dominują one w praktyce, głównie ze względu na konsekwentną postawę KOWR, wymuszającą – z powodu braku stosownego orzecznictwa – ich akceptację wśród pozostałych uczestników obrotu³⁹.

W związku z tym warto przedstawić jeszcze kilka obserwacji o charakterze ogólnym. Teza o utrzymaniu obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b u.k.u.r. w przypadku utraty przez nieruchomość charakteru rolnego (co ma znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do nakazu prowadzenia gospodarstwa rolnego) lub jej podziału skutkującego wydzielaniem nieruchomości o powierzchni poniżej 30 arów (co ma znaczenie w odniesieniu do zakazu jej zbywania lub oddawania w posiadanie osobie trzeciej) jest nie tylko sprzeczna z literalnym brzmieniem u.k.u.r. oraz celami, które ten akt prawny ma realizować, ale także stawia pod znakiem zapyta-

³⁷ Por. P. Blajer, *Umowa sprzedaży...*, s. 123–124. Autor, uznając argumenty przemawiające na korzyść tego stanowiska, zauważa jednak, że samo zaistnienie zdarzeń warunkujących podział geodezyjny nieruchomości rolnych na działki o powierzchni mniejszej niż 30 arów, takich jak wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w szczególności uostatecznienie się decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, powinno oznaczać ustanie obowiązków nabywcy wynikających z art. 2b u.k.u.r.

³⁸ Por. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 188; A. Bieranowski, *Uwagi...*, s. 116; P. Bender, *Podstawowe problemy...*, s. 93–95.

³⁹ Głosy płynące z praktyki wskazują na przyjęty przez KOWR *modus operandi*, polegający np. na kierowaniu do notariuszy pism wzywających do „rozwiązania” lub „unieważnienia” (sic!) bezwzględnie nieważnych zdaniem KOWR umów zawartych z naruszeniem zakazów i nakazów wynikających z art. 2b u.k.u.r. Stosowna korespondencja w tym względzie, mająca upowszechniać przyjmowany przez KOWR restrykcyjny kierunek wykładni przepisów u.k.u.r., kierowana jest również do sądów wieczystoksięgowych. Podstawy prawne takich działań KOWR, jak również merytoryczna zawartość powołanych pism, których celem jest zapewne wywołanie zgodnego z oczekiwaniami KOWR efektu psychologicznego, zasługują jednak na odrębną analizę.

nia bezpieczeństwo obrotu prawnego w Polsce. W rzeczywistości bowiem zmusza ona uczestników obrotu do dokonywania niezwykle szczegółowych ustaleń w zakresie stanu prawnego i faktycznego danej nieruchomości grunтовой. W praktyce określenie reżimu prawnego, któremu dana nieruchomość podlega, powinno *de lege lata* rozpoczynać się nie tyle od wskazania jej aktualnego przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub oznaczenia jej w ewidencji gruntów i budynków albo ustalenia jej powierzchni, ile od wskazania daty, w której nieruchomości ta została nabyta. Jeśli od daty tej nie minęło 5 lat, to powinna nastąpić seria dalszych ustaleń zmierzających do określenia, czy jej nabywca jest obciążony obowiązkami wynikającymi z art. 2b u.k.u.r. Ustalenia te powinny objąć takie okoliczności, jak:

- datę wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmian (albo utraty przez plan mocy obowiązującej z datą wsteczną – *ex tunc*⁴⁰),
- ewentualne zmiany oznaczenia nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków,
- ewentualne wydanie dla danej nieruchomości ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- historię podziałów nieruchomości zarówno w aspekcie geodezyjnym, jak i wieczystoksięgowym,
- szczegółowe badanie podstawy nabycia, przy czym o ile akt notarialny dokumentujący czynność prawną z reguły zawiera w tym względzie określone wskazówki (do których wszelako nie można podchodzić bezkrytycznie), o tyle taka sytuacja nie będzie miała miejsca w odniesieniu np. do orzeczeń sądowych lub rozstrzygnięć organów administracji publicznej, stanowiących w konkretnym przypadku podstawę nabycia nieruchomości.

Ustalenie takich okoliczności może okazać się w wielu sytuacjach trudne, a nawet niemożliwe. Istnieje też ryzyko zwykłego przeoczenia jednej z wymienionych okoliczności, z których każda może być rozstrzygająca dla stwierdzenia, czy aktualny właściciel nieruchomości jest obciążony nakazami i zakazami wynikającymi z art. 2b u.k.u.r.

Ciężar dokonania takich ustaleń spoczywa głównie na notariuszach, w związku z ich obowiązkiem odmowy dokonania czynności sprzecznej z prawem (art. 81 Prawa o notariacie⁴¹), ale do pewnego stopnia także na sądach prowadzących księgi wieczyste, z uwagi na stosunkowo szeroko zakreśloną w prawie polskim kognicję tych sądów, obejmującą także waż-

⁴⁰ Jest to np. następstwem stwierdzenia nieważności planu przez organ nadzoru w trybie art. 91 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713).

⁴¹ Ustawa z 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1192).

ność czynności prawnej mającej stanowić podstawę wpisu (art. 626⁸ k.p.c.). W tym kontekście dominującą w praktyce obrotu restrykcyjną wykładnię norm prawnych wynikających z art. 2b u.k.u.r. należy postrzegać jako istotne zagrożenie zarówno dla instytucji notariatu *par excellence*, jak i dla polskiego systemu wieczystoksięgowego⁴², tj. dwóch filarów obrotu nieruchomościami w Polsce. Ryzyko niewłaściwych ustaleń dotyczących zarówno charakteru nieruchomości, jak i okoliczności związanych z aktualizacją obowiązków wynikających z art. 2b u.k.u.r. jest na tyle duże, że w wielu przypadkach notariusze nie są w stanie zagwarantować stronom dokumentowanych czynności odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa⁴³. Sytuacja ta prowadzi do spadku zaufania społecznego do notariuszy, dla których zadanie zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego i jego zgodności z obowiązującym prawem przestaje być wykonalne⁴⁴. W konsekwencji regulacje u.k.u.r., w tym te wynikające z art. 2b, prowadzą do przewartościowania modelu obrotu nieruchomościami (nie tylko rolnymi) funkcjonującego dotychczas w Polsce i poszukiwania alternatywnych sposobów zabezpieczenia stron transakcji⁴⁵.

⁴² Aktualne regulacje u.k.u.r. ograniczają również zaufanie do ksiąg wieczystych; zwiększa się bowiem ryzyko wystąpienia niezgodności między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym na skutek ujawnienia w księgach „nieważnych” (przynajmniej zgodnie z dominującym kierunkiem wykładni przepisów u.k.u.r.) przypadków nabycia nieruchomości (np. uchybienia zakazowi zbywania przewidzianemu w art. 2b ust. 2 u.k.u.r.).

⁴³ Sytuacja ta skutkuje sygnalizowaną w obrocie powszechnością nieformalnych odmów dokonania czynności notarialnych w sprawach nieruchomości o niejasnym statusie. Odmowy takie, często zresztą nieuzasadnione, wynikają z obawy przed udokumentowaniem nieważnych czynności prawnych. A to przynosi efekt „mrozący”, a nawet „paraliżujący” obrót nieruchomościami.

⁴⁴ Z praktyki obrotu wynika, że coraz częściej podejmowane są próby kwestionowania ważności nabycia nieruchomości z uwagi na nieprecyzyjne regulacje u.k.u.r., w tym zawarte w art. 2b. Podejmuje je nie tylko KOWR, działający formalnie w interesie publicznym, ale także różnego rodzaju podmioty aktywne na rynku nieruchomości, których interesy nie zawsze zasługują na ochronę. Paradoksalnie więc ustawa mająca przeciwdziałać spekulacji nieruchomościami sama może stać się źródłem takich spekulacji.

⁴⁵ Na odrębne opracowanie zasługuje kwestia związków między systemem obrotu ziemią rolną w Polsce a aksjologicznymi i celowościowymi podstawami funkcjonowania notariatu. Warto tylko wspomnieć, że akty prawne tworzące zręby tego systemu, w tym u.k.u.r., stanowią od lat pole doświadczalne dla różnych przypadkowych i nieprzemyślanych koncepcji, wdrażanych w oderwaniu od fundamentalnych zasad obrotu nieruchomościami w Polsce. Przykładem takich regulacji jest instytucja pierwokupu sąsiedzkiego, przewidziana w art. 9 ust. 2 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. poz. 1433). Szerzej: P. Blajer, *Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemonium?*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 45 i n. Taką regulację stanowi też art. 2b u.k.u.r., przynajmniej przy akceptacji dominującego obecnie w obrocie kierunku wykładni wynikających z niego przepisów.

3. Kwestia zgodności z prawem Unii Europejskiej obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b u.k.u.r.

Problem zgodności z prawem Unii Europejskiej polskich regulacji z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi, w tym rozwiązań przyjętych w u.k.u.r., jest przedmiotem wielu wypowiedzi doktryny⁴⁶. W niniejszym artykule rozważania zostaną ograniczone do kwestii zgodności z prawem unijnym obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej określonych w art. 2b u.k.u.r. w świetle wyżej opisanego, dominującego w praktyce obrotu, restrykcyjnego kierunku jego wykładni.

Podstawę dalszych analiz będzie stanowić szeroko analizowane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) dotyczące legalności krajowych ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych w kontekście zasady niedyskryminacji, zasady swobody działalności gospodarczej oraz swobody przepływu kapitału⁴⁷, jak również dwa akty prawne należące do tzw. miękkiego prawa Unii Europejskiej, tj. rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?⁴⁸ oraz komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej⁴⁹. Wnioski wynikające z analizy tych źródeł można streścić następująco: krajowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi stanowią jednocześnie ogranicze-

⁴⁶ M. Mataczyński, *W kwestii zgodności ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Rejent” 2004, nr 5, s. 73 i n.; P. Czechowski, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle europejskiego soft law*, „Studia Iuridica Agraria” 2018, t. XVI, s. 29 i n.; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?*, „Studia Iuridica” 2018, t. 78, s. 102; eidem, *Instrumenty prawne reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce na tle regulacji wybranych państw europejskich*, „Studia Iuridica” 2017, t. 72, s. 87; B. Włodarczyk, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału – rozważania na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 37 i n.; P. Wojciechowski, *Wybrane aspekty...*, s. 25 i n.

⁴⁷ Wyroki TSUE: z 6 marca 2018 r. w sprawach C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, ECLI: EU:C:2018:157, pkt 51; z 6 listopada 1984 r. w sprawie 182/83, Fearon, EU:C:1984:335, pkt 7; z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, Ospelt i Schlössle Weissenberg, EU:C:2003:493, pkt 24. Na temat tego ostatniego orzeczenia por. w szczególności: G. Holzer, *Aktuelle Entwicklungen im landwirtschaftlichen Grundverkehrsrecht in Österreich*, „Jahrbuch Agrarrecht” 2014, s. 235 i n.

⁴⁸ Dz. Urz. UE C 298 z 23.08.2018 r., s. 112–120.

⁴⁹ Dz. Urz. UE C 350 z 18.10.2017 r., s. 5–20.

nie swobodnego przepływu kapitału w rozumieniu art. 63 TFUE. Jednakże uregulowania krajowe mogą limitować swobodny przepływ kapitału z uwagi na „nadrzędne względy interesu ogólnego”, takie jak: zachowanie tradycyjnej formy eksploatacji gruntów rolnych przez zagospodarowanie bezpośrednie oraz zapewnienie, by nieruchomości rolne były w większości zamieszkane i uprawiane przez ich właścicieli. Powołanie się na te względy nie jest jednak wystarczające do uznania legalności regulacji krajowych ograniczających swobodę przepływu kapitału, w przypadku gdy regulacje te nie spełniają jednego z trzech warunków: 1) stosowane są w sposób niedyskryminacyjny, 2) prowadzą do realizacji celu, jakiemu służą (wymóg adekwatności), 3) nie wykraczają poza zakres konieczny do jego osiągnięcia (wymóg proporcjonalności)⁵⁰.

Uznając powyższe wskazówki za punkt wyjścia do dalszych analiz, należy odnieść je do przedstawionych wcześniej założeń restrykcyjnego kierunku wykładni art. 2b u.k.u.r. Rozważając ten problem, można wyrazić pewne wątpliwości co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Po pierwsze, szczególne zastrzeżenia może budzić nałożony na każdego – co do zasady – nabywcę nieruchomości rolnej, który w następstwie jej nabycia staje się, lub już jest, właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 1 ha, obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego przez 5 lat od jej nabycia. Wymóg ten – zgodnie z restrykcyjnym kierunkiem wykładni – oznacza, że nabywca taki powinien przez 5 lat wykonywać zawód rolnika w gospodarstwie rolnym, tj. pracować w nim oraz podejmować wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia w gospodarstwie działalności wytwórczej w rolnictwie – bez względu na to, czy jego dotychczasowa aktywność zawodowa miała jakikolwiek związek z rolnictwem. Treści tego obowiązku można bronić, powołując się na wyżej opisane „nadrzędne względy interesu ogólnego”. Jednak już w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg* TSUE uznał tego typu regulację za godzącą w zasadę swobody przepływu kapitału i nieproporcjonalną z uwagi na wykroczenie poza zakres konieczny do osiągnięcia zamierzonego celu, tj. utrzymania rolniczego charakteru danego obszaru. Rozważania TSUE w ramach powołanego wyroku mają także znaczenie dla oceny legalności uregulowań wynikających z art. 2b u.k.u.r. w kontekście sygnalizowanego wyżej dyskryminującego charakteru tych uregulowań dla sytuacji prawnej dzierżawców nieruchomości rolnych w Polsce⁵¹.

⁵⁰ P. Wojciechowski, *Wybrane aspekty...*, s. 36–38.

⁵¹ Ibidem, s. 46.

Warto ponadto zauważyć, że analiza legalności tej regulacji nie powinna być ograniczona wyłącznie do kwestii związanych z zasadą swobody przepływu kapitału. Powołany wyżej sposób interpretowania obowiązku (osobistego) prowadzenia gospodarstwa rolnego poprzez nadanie mu charakteru uniwersalnego pozwala wyrazić wątpliwość, czy polska regulacja nie narusza również praw podstawowych i wspólnych wartości Unii Europejskiej. Należy bowiem zwrócić uwagę, że obarczenie nabywcy obowiązkiem wykonywania zawodu rolnika, bez względu na jego dotychczasowe związki z rolnictwem, w następstwie samego faktu nabycia nieruchomości rolnej, może mieć wpływ na jego zdolność do prowadzenia innych działań zawodowych, a tym samym naruszać jego wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej). Nie można też wykluczyć, że obowiązek ten będzie miał wpływ na jego prawo do wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu (art. 15 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej).

Po drugie, w kwestii oceny legalności obowiązków nabywcy nieruchomości wynikających z art. 2b u.k.u.r. w kontekście ograniczenia zasady swobody przepływu kapitału należy wskazać, że „rozłączne” i „niezależne” traktowanie obowiązków wynikających z ust. 1 i 2 tego artykułu można kwestionować z uwagi na adekwatność realizacji założonego celu, czyli – przypuszczalnie – zachowania tradycyjnej formy eksploatacji gruntów rolnych przez zagospodarowanie bezpośrednie. W każdym bowiem przypadku, gdy nabywca nieruchomości rolnej nie staje się (lub nie jest) właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 1 ha wyłączony zostaje w sposób oczywisty obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego. Trudno zatem uznać, że utrzymywanie zakazu zbywania lub oddawania w posiadanie takiej nieruchomości innym podmiotom prowadzi do realizacji wyżej powołanego celu.

Po trzecie, z uwagi na naruszenie wymogu proporcjonalności przyjętych ograniczeń może być z kolei kwestionowane utrzymywanie obowiązków wynikających z art. 2b u.k.u.r. w przypadku następcej utraty przez nabytą nieruchomość charakteru rolnego. W cytowanej rezolucji Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r. podkreślono znaczenie instrumentów regionalnego i lokalnego planowania przestrzennego dla „zachowania gruntów rolnych, zarządzania nimi i ich przekazywania”. Instrumenty planistyczne powinny być zatem decydujące dla tworzenia odrębnego reżimu obrotu nieruchomościami rolnymi. Nakładanie na właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, które zostały uznane za zbędne na cele gospodarki rolnej mocą rozstrzygnięcia kompetentnych organów administracji publicz-

nej (władzy planistycznej), nakazu ich rolniczego wykorzystania oraz zakazu ich zbywania lub oddawania w posiadanie innym podmiotom wydaje się wykraczać poza zakres konieczny do osiągnięcia celów uzasadniających ograniczenie swobody przepływu kapitału.

4. Kwestia zgodności art. 2b u.k.u.r. z Konstytucją RP

Liczne i dobrze uargumentowane wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP przepisów u.k.u.r. w brzmieniu ustalonym w 2016 r. zostały przedstawione w dwóch pismach Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) z 2016 r., tj. we wniosku z 11 lipca 2016 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów u.k.u.r. oraz w piśmie procesowym z 12 sierpnia 2016 r. Sprawa ta, oznaczona wspólną sygnaturą K 36/16, nadal czeka na rozstrzygnięcie. W powołanych pismach RPO wiele uwagi poświęcił kwestii konstytucyjności obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., wnosząc ostatecznie o stwierdzenie, że wymienione przepisy (jak również art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 u.k.u.r.) są niezgodne z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 3 oraz art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Rezygnując z przytoczenia *in extenso* przedstawionych przez RPO argumentów na rzecz niekonstytucyjności tych regulacji, warto jednak podkreślić kilka z jego celnych spostrzeżeń, istotnych w kontekście prowadzonych rozważań na temat restrykcyjnego kierunku wykładni art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., zwłaszcza że nowelizacja u.k.u.r. dokonana w 2019 r. przyczyniła się do wzrostu praktycznego znaczenia tych regulacji.

Trudno nie zgodzić się z RPO, że redakcja art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. nie czyni zadość zasadzie poprawnej (przyzwoitej, rzetelnej) legislacji, będącej jednym z przejawów państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Treść nałożonych na nabywcę nieruchomości rolnej obowiązków poprzez wykorzystanie szeregu nieokreślonych i niejasnych zwrotów, jak np. „prowadzenie gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość”, nie została sformułowana w jasny i precyzyjny sposób, dopuszczając wiele interpretacji⁵². Ma to bezpośredni wpływ na pewność prawa oraz przewidy-

⁵² Warto zwrócić uwagę na odmienne od upowszechnianego przez KOWR kierunku wykładni sposoby interpretacji obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej proponowane w następujących publikacjach: A. Bieranowski, *Uwagi...*, s. 112–114; A. Michnik, *Obowiązki nabywcy...*, s. 105 i n.; P. Bender, *Podstawowe problemy...*, s. 44 i n.; K. Maj, *Obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz zakaz zbywania i oddawania w posiadanie nieruchomości w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2020, nr 1, s. 37 i n.; P. Blajer, *Umowy działowe...*, s. 53; idem, *Umowa sprzedaży...*, s. 120 i n.

walność działań organów państwa, warunkując racjonalne prognozowanie działań uczestników obrotu. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 czerwca 2000 r.⁵³, zasada bezpieczeństwa prawnego zakazuje przyjmowania nieprzewidywalnych unormowań, przy czym zaskakujące dla jednostki może być także stosowanie zawierających nieostre przesłanki, niejasnych, wieloznacznych przepisów, które nie pozwalają obywatelowi przewidzieć konsekwencji prawnych jego zachowań⁵⁴.

Do zasady poprawnej legislacji nawiązują tezy wyrażone w wyroku z 12 stycznia 2000 r.⁵⁵, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „niedopuszczalne jest przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej [...] swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń”. Stwierdzenia te są szczególnie ważne w kontekście rozważań na temat restrykcyjnego kierunku wykładni art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., upowszechnianego przez KOWR, gdyż wyników tego kierunku wykładni nie da się pogodzić z efektami interpretacji dokonywanej według tradycyjnych metod (językowej, systemowej i funkcjonalnej), a jedynym argumentem na jego rzecz jest domniemana (niewynikająca wszakże z tekstu aktu prawnego) „wola ustawodawcy”⁵⁶.

⁵³ Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, Dz. U. Nr 50, poz. 600.

⁵⁴ W kontekście zasad poprawnej legislacji sformułowanych w orzecznictwie TK na szczególną uwagę zasługuje okoliczność, że aktualnie największe znaczenie dla praktycznego stosowania regulacji u.k.u.r., w tym tych odnoszących się do unormowań obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej, znacząco ingerujących w sferę praw i obowiązków jednostki, ma dokument o niejasnej kwalifikacji prawnej, tj. Wspólne stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, KOWR oraz Krajowej Rady Notarialnej z 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dokument ten nie dotyczy zresztą poruszanych tu kwestii, gdyż wymienione instytucje nie osiągnęły co do nich porozumienia.

⁵⁵ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P/11/98, Dz. U. Nr 3, poz. 46.

⁵⁶ Szerzej: P. Blajer, *Umowa sprzedaży...*, s. 120 i n. Należy zwrócić uwagę na szczególny sposób upowszechniania przez KOWR restrykcyjnego kierunku wykładni art. 2b u.k.u.r. Nie ma bowiem w tym względzie oficjalnego stanowiska tej instytucji, powszechnie dostępnego np. na jej stronie internetowej. O podstawowych założeniach tego kierunku wykładni uczestnicy obrotu informowani są najczęściej w czasie szkoleń i konferencji albo w drodze formalnych pism kierowanych np. do notariuszy lub sądów wieczystoksięgowych, kwestionujących dokonane czynności prawne pod względem ich zgodności z uznaną za obowiązującą interpretacją art. 2b u.k.u.r. Sama zaś wykładnia dokonywana przez KOWR również podlega zmianom, niezależnie od zmian stanu prawnego. Dla wielu uczestników poznańskiej konferencji „Obrót nieruchomościami rolnymi – teoria i praktyka” dużym zaskoczeniem było z pewnością jednoznaczne stwierdzenie ze strony KOWR, że w przypadku zbycia nieruchomości rolnej na rzecz osoby bliskiej (a także na rzecz pozostałych podmiotów określonych w art. 2b ust. 4 pkt 1) jej nabywca ma obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego wynikający z art. 2b ust. 1 u.k.u.r., któremu towarzyszy sankcja określona w art. 9 ust. 3 tego aktu prawnego. A zatem w rzeczywistości to organ władzy wykonawczej

W obu powołanych pismach RPO kwestionuje ponadto proporcjonalność i adekwatność ograniczeń wynikających z art. 2b u.k.u.r. Pod wieloma względami jego zarzuty konstytucyjne potwierdzają sygnalizowane wątpliwości co do zgodności art. 2b u.k.u.r. z prawem Unii Europejskiej. W literaturze dostrzeżono także, iż analizowana regulacja stoi w sprzeczności z konstytucyjnymi założeniami, których realizacji powinien służyć proces kształtowania ustroju rolnego (art. 23 Konstytucji RP). Przesądza ona bowiem *de facto* o indywidualnym, a nie rodzinnym, sposobie prowadzenia gospodarstwa rolnego, pod rygorem następczego wywłaszczenia (zastosowania sankcji przewidzianej w art. 9 ust. 3 u.k.u.r.)⁵⁷. Jak się wydaje, regulacja ta powinna być także rozpatrywana pod kątem zgodności z art. 65 Konstytucji RP, zapewniającym każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.

5. Podsumowanie

Wnioski płynące z przedstawionych rozważań na temat dominującego obecnie w praktyce obrotu restrykcyjnego kierunku wykładni art. 2b u.k.u.r. zachęcają do sformułowania postulatu *de lege ferenda* o konieczności daleko idącej modyfikacji tej regulacji, a nawet jej eliminacji z systemu prawa w Polsce.

Stanowi ona, obok zawartej w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. nieudanej definicji nieruchomości rolnej⁵⁸, największe zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu

w sposób arbitralny i dyskrecyjny zarazem nadaje ostateczny kształt ograniczeniom praw i wolności wynikających z art. 2b u.k.u.r.

⁵⁷ P. Litwiniuk, *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 64.

⁵⁸ Sposób sformułowania tej definicji, wyznaczającej zakres stosowania przepisów u.k.u.r., należy uznać za podstawową przyczynę dysfunkcjonalności polskiego modelu obrotu nieruchomościami rolnymi (K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 93 i n.; Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu u.k.u.r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 139 i n.; B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, nr 4; P. Wojciechowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 156 i n.). W kontekście związków tej definicji z regulacją dotyczącą obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b u.k.u.r. należy wskazać na niebezpieczeństwa związane z „ostrożnościowym” podejściem do tej definicji, polegającym na kwalifikacji danej nieruchomości jako rolnej w każdym wypadku, gdy istnieją wątpliwości co do jej statusu na płaszczyźnie u.k.u.r. (dotyczy to zwłaszcza nieruchomości o mieszanym charakterze). Bezrefleksyjne stosowanie tej metody postępowania skutkuje bowiem poważnymi konsekwencjami w postaci nieuzasadnionego objęcia nabywcy takiej nieruchomości nakazami i zakazami wynikającymi z art. 2b u.k.u.r.

nieruchomościami. Sposób interpretacji tej regulacji budzi też uzasadnione wątpliwości w kwestii jej konstytucyjności oraz zgodności z prawem Unii Europejskiej. Nie znajduje ona również dostatecznego uzasadnienia w argumentach komparatystycznych⁵⁹.

Skoro jednak *de lege lata* normy wynikające z art. 2b u.k.u.r. mają charakter obowiązujący, warto przypomnieć postulat Zygmunta Truskiewiczza, skierowany do sądów, by w procesie orzekania przestrzegały konstytucyjnej zasady proporcjonalności, tak interpretując przepisy u.k.u.r., aby jak najmniej ingerowały w relacje społeczne, w tym prywatnoprawne⁶⁰. Orzecznictwo sądów powszechnych dostarcza zresztą przykładów takiej racjonalnej interpretacji art. 2b u.k.u.r. Na podkreślenie zasługują w tym względzie tezy przywołane w uzasadnieniu postanowienia Sądu Rejonowego w Wąbrzeźnie z 16 listopada 2018 r.⁶¹ Sąd zauważył w nim, że „ponieważ przepisy zawarte w u.k.u.r. w sposób oczywisty wkraczają w konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie, w tym w prawo własności, i stanowią wyjątek od zasady swobodnego dysponowania własnością

⁵⁹ Obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na nabytej nieruchomości jest instrumentem stosunkowo rzadko stosowanym w ustawodawstwie rolnym państw europejskich (por. zawarty w niniejszym numerze „Przeglądu Prawa Rolnego” fragment raportu generalnego z obrad Komisji II podczas XXX Kongresu Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego, Poznań 2019 „Obrót gruntami rolnymi w perspektywie komparatystycznej”). W sposób porównywalny do rozwiązań polskich został on zastosowany jedynie w węgierskim porządku prawnym. Należy jednak podkreślić różnice pomiędzy tymi dwiema krajowymi regulacjami. Rozwiązania węgierskie, choć można je kwestionować ze względu na proporcjonalność przyjętych ograniczeń, są dużo bardziej spójne niż polskie. Zastrzegają one bowiem prawo nabycia nieruchomości rolnych położonych w tym kraju wyłącznie na rzecz rolników (możliwości nabycia nieruchomości rolnych nie mają żadne jednostki organizacyjne). Skoro zatem nabyć nieruchomość rolną może wyłącznie wykwalifikowany rolnik, to nie ma przeszkód, by go obarczyć obowiązkiem prowadzenia działalności rolniczej na tej nieruchomości. W tym kontekście obowiązek ten jest logicznym następstwem istotnego przywileju, jaki stanowi sama możliwość nabycia nieruchomości rolnej. Por. Th. Ilgner, *Die Beschränkungen der Rechte von Unionsbürgern auf Erwerb und Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in Ungarn*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2015, z. 3, s. 306; A. Raisz, *Topical issues of the Hungarian land-transfer law purchasing and renting agricultural land: Legal framework and practical problems*, „Journal of Rural Law” 2017, nr 3, s. 71. Polska regulacja umożliwia tymczasem praktycznie wszystkim podmiotom nabywanie nieruchomości rolnych w rozumieniu u.k.u.r., tyle że za zgodą dyrektora generalnego KOWR wyrażoną w trybie art. 2a ust. 4 u.k.u.r. lub nawet bez tej zgody (w przypadku nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha). W tym kontekście nakładanie obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabywców niemających dotąd żadnych związków z rolnictwem jest nieuzasadnione.

⁶⁰ Z. Truskiewicz, *Adekwatność instrumentów prawnych kształtowania ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 87.

⁶¹ Wyrok Sądu Rejonowego w Wąbrzeźnie z 16 listopada 2018 r., sygn. I Ns 242/18, LEX nr 2623281.

należącej do istoty tego prawa zgodnie z art. 140 k.c., w szczególności art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., ustanawiają *de facto* formę własności przymusowej, dlatego na wszystkie ograniczenia w dysponowaniu własnością należy patrzeć zawężająco i wskazane jest stosowanie wykładni pozwalającej w maksymalnym stopniu na zachowanie uprawnienia właścicielskiego do rozporządzania rzeczą”. W konsekwencji Sąd wywodzi, że „celowa interpretacja przepisów u.k.u.r., w szczególności obowiązków i zakazu zawartych w art. 2b ust. 1 i 2, wskazuje na konieczność zawężającego zakresu ich stosowania”. W świetle przedstawionych rozważań przytoczone tezy należy uznać za w pełni racjonalne i uzasadnione.

BIBLIOGRAFIA

- Bender P. (2019), *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. II)*, „Rejent” nr 12.
- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Bieranowski A. (2018), *Komentarz do art. 166, teza 12*, w: M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II: *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, Warszawa.
- Bieranowski A. (2019), *Uwagi o błędnym dekodowaniu zakazu zbywania własności nieruchomości rolnej*, „Rejent” nr 8.
- Błajer P.A. (2009), *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków.
- Błajer P.A. (2015), *Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemium?*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Błajer P.A. (2019), *Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej po wejściu w życie ustawy z dnia 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, „Rejent” nr 12.
- Błajer P.A. (2019), *Umowy działowe dotyczące nieruchomości rolnych po wejściu w życie ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, „Krakowski Przegląd Notarialny” nr 3.
- Błahuta F., Piątkowski J.S., Polickiewicz J. (1967), *Gospodarstwa rolne. Obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa.
- Czechowski P. (2018), *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle europejskiego soft law*, „Studia Iuridica Agraria” t. XVI.
- Czechowski P., Niewiadomski A. (2017), *Instrumenty prawne reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce na tle regulacji wybranych państw europejskich*, „Studia Iuridica” t. 72.
- Czechowski P., Niewiadomski A. (2018), *Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?*, „Studia Iuridica” t. 78.
- Gniewek E. (1978), *Nabycie własności gruntów rolnych przez posiadaczy. Podstawowe zagadnienia ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych*, Wrocław.

- Ilgner Th. (2015), *Die Beschränkungen der Rechte von Unionsbürgern auf Erwerb und Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in Ungarn*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” z. 3.
- Litwiniuk P. (2019), *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Łobos-Kotowska D. (2018), *Komentarz do art. 553, teza 3*, w: M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: Część ogólna (art. 1–125), Warszawa.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Maj K. (2020), *Obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz zakaz zbywania i oddawania w posiadanie nieruchomości w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, „Krakowski Przegląd Notarialny” nr 1.
- Marciniuk K. (2017), *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 1.
- Mataczyński M. (2004), *W kwestii zgodności ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Rejent” nr 5.
- Michnik A. (2017), *Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” nr 1.
- Paliwoda J. (1976), *Problemy prawne uregulowania własności gospodarstw rolnych*, Wrocław.
- Piątowski J.S. (1971), *Uregulowanie własności gospodarstw rolnych i zmiany w kodeksie cywilnym*, „Państwo i Prawo” nr 8.
- Raisz A. (2017), *Topical issues of the Hungarian land-transfer law purchasing and renting agricultural land: Legal framework and practical problems*, „Journal of Rural Law” nr 3.
- Suchoń A. (2019), *Pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane kwestie z praktyki notarialnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Truszkiewicz Z. (2016), *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu u.k.u.r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” nr 2.
- Truszkiewicz Z. (2019), *Adekwatność instrumentów prawnych kształtowania ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Wierzbowski B. (2005), *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” t. IV.
- Włodarczyk B. (2019), *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału – rozważania na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Wojciechowski P. (2019), *Pojęcie nieruchomości rolnej*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2019), *Pojęcie rolnika*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2020), *Wybrane aspekty ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w prawie polskim w kontekście unijnej zasady swobody przepływu kapitału*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.

LEGAL ISSUES CONNECTED WITH THE OBLIGATIONS OF A REAL ESTATE PURCHASER RESULTING FROM ARTICLE 2B OF THE ACT ON SHAPING THE AGRICULTURAL SYSTEM

Summary

The aim of the considerations was to resolve doubts regarding the interpretation of the provision of Article 2b of the Act of 11 April 2003 on shaping the agricultural system. This provision imposes, in principle, two universal obligations on each acquirer of agricultural real estate (i) to run an agricultural holding contained in the agricultural real estate acquired, for a period of at least 5 years from the date of acquisition, or, in the case of a natural person, to run the holding personally, and (ii) not to dispose of the acquired real estate or give it in possession to other entities within the same 5-year period. The analysis of this provision enabled to identify many practical problems, and to formulate substantial reservations as to its compliance with the fundamental principles of the Constitution of the Republic of Poland and European Union law. As a consequence, *de lege ferenda* comments have been formulated, calling for a far-reaching modification of this regulation or its removal altogether from the Polish agricultural law system.

Keywords: agricultural real estate, purchase of agricultural real estate, obligations of the purchaser of agricultural real estate, agricultural holding, running an agricultural holding

DELLE QUESTIONI GIURIDICHE RELATIVE AGLI OBBLIGHI CHE GRAVANO SUGLI ACQUIRENTI DEL TERRENO AGRICOLO AI SENSI DELL'ART. 2B DELLA LEGGE SUL REGIME AGRARIO

Riassunto

L'articolo si propone di chiarire i dubbi sorti riguardo a come interpretare le disposizioni dell'art. 2b della legge dell'11 aprile 2002 sul regime agrario. Esse impongono due obblighi universali all'acquirente del terreno agricolo: l'ordine di gestire l'azienda agricola, parte del terreno acquisito, per un periodo di almeno 5 anni dalla data d'acquisto, e, nel caso l'acquirente sia una persona fisica, di farlo a titolo personale, nonché, sempre entro lo stesso periodo, il divieto di vendere oppure di cedere il terreno ad altri. L'analisi svolta ha permesso non solo di individuare molti problemi di natura pratica, ma anche di avanzare rilevanti obiezioni circa la conformità ai principi fondamentali della Costituzione della Repubblica di Polonia e del diritto dell'Unione europea. Di conseguenza, come osservazioni *de lege ferenda*, è stato formulato un postulato di dover apportare modifiche, di vasta portata, alla regolazione in oggetto, oppure di procedere a rimuoverla dall'ordinamento agricolo polacco nella sua totalità.

Parole chiave: terreno agricolo, acquisto di terreno agricolo, obblighi degli acquirenti del terreno agricolo, azienda agricola, gestione di un'azienda agricola

JERZY BIELUK*

ORCID: 0000-0002-9949-472X

Zastaw na udziałach i akcjach w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych – paradoks art. 3a ust. 3a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Zagadnienia wstępne

Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ po nowelizacji wprowadzonej ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw² przewiduje wiele ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, obowiązujących od 30 kwietnia 2016 r.

Od 30 kwietnia 2016 r. rygorami u.k.u.r. objęto też m.in. obrót akcjami i udziałami spółek kapitałowych. Zgodnie z przepisem art. 3a ust. 1 u.k.u.r. Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (KOWR) działającemu na rzecz Skarbu Państwa przysługuje prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce kapitałowej w rozumieniu ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek

* Uniwersytet w Białymstoku.

¹ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655; dalej: u.k.u.r.).

² Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 585).

handlowych³, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha. Nowelizacją u.k.u.r. wprowadzoną w drodze ustawy z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw⁴ dodano do art. 3a ust. 3a, zgodnie z którym „w przypadku, gdy udziały lub akcje są obciążone prawem zastawu, Krajowy Ośrodek dokonuje zapłaty ceny w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o wygaśnięciu zastawu, o ile zapłata ceny jest już wymagalna”.

Celem niniejszych rozważań jest ocena przytoczonego przepisu w zakresie jego skutków dla kapitałowych spółek prawa handlowego, a zwłaszcza dla obrotu akcjami i udziałami będącymi przedmiotem zastawu. Przepis ten zdecydowanie utrudnia taki obrót, prowadzi do sytuacji niezrozumiałych i nieakceptowalnych z perspektywy systemu prawa. Budzi również wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP. Choć przedmiotem artykułu nie jest ocena rozwiązań związanych z obrotem akcjami i udziałami zawartych w przepisach u.k.u.r., to warto zaznaczyć, że zarówno autor⁵, jak i inni przedstawiciele doktryny⁶ ocenili je zdecydowanie krytycznie.

2. Konstrukcja ustawowa

Zgodnie z przepisem art. 3a ust. 1 u.k.u.r. KOWR działającemu na rzecz Skarbu Państwa przysługuje prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce kapitałowej w rozumieniu k.s.h., która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha. Spółka pod-

³ Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1526; dalej: k.s.h.).

⁴ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080; dalej: nowelizacja u.k.u.r. z 2019 r.).

⁵ Szerzej: J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 229–231.

⁶ Zob. m. in.: T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 242; J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12; S. Byczko, *Ustawowe prawo pierwokupu udziałów i akcji spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych*, w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017, s. 236 i n.; D. Buszmak, W.J. Kocot, *Przekształcenie spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2017, nr 7, s. 4–11; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 153 i n.

legająca omawianej regulacji musi być właścicielem nieruchomości rolnej lub jej użytkownikiem wieczystym.

Zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu zawiera umowę sprzedaży udziałów (akcji) pod warunkiem zawieszającym nieskorzystania z prawa pierwokupu przez KOWR. Obowiązek zawiadomienia KOWR o przysługującym mu prawie pierwokupu spoczywa na spółce. KOWR jako uprawniony z prawa pierwokupu może wykonać swoje prawo poprzez złożenie podmiotowi zobowiązanemu oświadczenia woli o odpowiedniej treści oraz w odpowiedniej formie. Po złożeniu oświadczenia woli o wykonaniu prawa pierwokupu powinna nastąpić płatność za udziały (akcje). Z uwagi na to, że poprzez prawo pierwokupu KOWR wstępuje w sytuację prawną kupującego, terminem zapłaty powinna być data wyznaczona w umowie. W tym zakresie jednak istnieje wyjątek. Nowelizacja u.k.u.r. z 2019 r. wprowadziła nowe rozwiązanie w dodanym do art. 3a ust. 3a, zgodnie z którym w przypadku, gdy udziały lub akcje są obciążone prawem zastawu, KOWR dokonuje zapłaty ceny w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o wygaśnięciu zastawu, o ile zapłata ceny jest już wymagalna. W uzasadnieniu nowelizacji u.k.u.r. z 2019 r. stwierdzono: „przewiduje się, że w przypadku gdy udziały lub akcje obciążone będą prawem zastawu, KOWR dokonywać będzie zapłaty ceny w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o wygaśnięciu zastawu. Regulacja ta z kolei ma na celu zapobieżenie przypadkom, w których spółka ustanawiać będzie zastaw na akcjach albo udziałach w celu uniemożliwienia KOWR skorzystania z prawa pierwokupu”⁷.

Uzasadnienie powyższego rozwiązania jest kuriozalne. Regulacja ma zapobiegać sytuacjom, w których spółka będzie ustanawiać zastaw. Można sobie wyobrazić sytuacje, w których to spółka będzie ustanawiała zastaw na udziałach lub akcjach skupionych w celu umorzenia⁸, ale prawdopodobieństwo ich wystąpienia jest niewielkie. Ustawodawcy najprawdopodobniej chodziło o sytuację, w której udziałowiec lub akcjonariusz ustanawia zastaw na udziałach lub akcjach do niego należących. W każdym razie bez względu na uzasadnienie takie sytuacje są objęte dyspozycją przepisu art. 3a ust. 3a u.k.u.r.

Przepis art. 3a ust. 3a ustanawia ustawowy zakaz zapłaty przez KOWR należnej sprzedającemu kwoty do czasu wygaśnięcia zastawu. Zgodnie

⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, druk 3298, s. 12, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3298> [dostęp: 20.04.2021].

⁸ Spółka może nabywać własne udziały (art. 199 k.s.h.) albo akcje (art. 359 k.s.h.) w celu ich umorzenia, przy czym w odniesieniu do spółki z o.o. może to nastąpić jedynie po wpisie spółki do rejestru i gdy możliwość taka wynika z umowy, natomiast w odniesieniu do spółki akcyjnej akcje mogą być umarzane, gdy statut tak stanowi.

z przepisem art. 18 ust. 1 ustawy z 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów⁹ wygaśnięcie wierzytelności zabezpieczonej zastawem rejestrowym powoduje wygaśnięcie zastawu. Do wygaśnięcia zastawu potrzebne jest zaspokojenie wierzytelności zabezpieczonej zastawem. Konieczna jest więc spłata wierzytelności. Nie może tego jednak dokonać KOWR, lecz musi to zrobić albo zobowiązany do zapłaty, albo inny podmiot. KOWR nie może doprowadzić do wygaśnięcia wierzytelności obciążonej zastawem, gdyż nie może zapłacić za akcje lub udziały, dopóki zastaw trwa. Wygaśnięcie zastawu jest możliwe, ale KOWR nie ma możliwości doprowadzenia swoim działaniem do jego wygaśnięcia. Niezależnie od tego zapłata za udziały nie zmieniałaby sytuacji KOWR. Udziały nadal byłyby przedmiotem zastawu, z wyjątkiem sytuacji, gdy KOWR spłaciłby tytułem ceny wierzytelność zabezpieczoną zastawem.

Konstrukcja przewidziana przez ustawodawcę zakłada więc swoiste przymuszenie do spłaty wierzytelności zabezpieczonej zastawem, gdyż bez tej spłaty sprzedający nie otrzyma należności za udziały (akcje). W idealnej sytuacji wszystko jest proste – sprzedający spłaca wierzytelność, zastaw wygasa, KOWR w ciągu 14 dni od otrzymania zawiadomienia o wygaśnięciu zastawu płaci cenę za udziały. W rzeczywistości takie sytuacje mogą się znacznie skomplikować.

3. Analiza skutków zastosowania art. 3a ust. 3a u.k.u.r.

3.1. Brak środków finansowych u zastawnika

Przywołajmy prosty przykład. Zastawca (dłużnik) sprzedaje udziały (akcje), nabywca zamierza spłacić wierzytelność zabezpieczoną zastawem. Cena ma być uiszczona na rzecz zastawnika (wierzyciela). KOWR wykonuje prawo pierwokupu, ale nie płaci ceny, gdyż zgodnie z przepisem art. 3a ust. 3a u.k.u.r. nie może. Dokona zapłaty ceny dopiero w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o wygaśnięciu zastawu. Zastawnik żąda zapłaty. Zastawca nie dysponuje środkami finansowymi wystarczającymi, aby doprowadzić do wygaśnięcia zastawu. Wierzyciel nie otrzyma zapłaty, gdyż KOWR nie może uregulować należności za udziały.

Zastawca (dłużnik) zamierzał uregulować dług z należności za udziały (akcje). Umowa sprzedaży udziałów (akcji) mogła nawet zawierać wskaza-

⁹ Ustawa z 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2017; dalej: u.z.r.).

nie, iż zapłata ceny przez kupującego ma nastąpić na rachunek zastawnika (wierzyciela). Jednak wykonanie prawa pierwokupu przez KOWR doprowadziło do prawnego pata – KOWR ma ustawowy zakaz zapłaty za udziały (akcje), zaś dłużnik nie ma jak spłacić wierzytelności i doprowadzić do wygaśnięcia zastawu, gdyż nie dysponuje środkami finansowymi na ten cel.

Można sobie wyobrazić sytuację, w której dłużnik bierze kredyt w banku, jako zabezpieczenie przedstawiając cesję wierzytelności z KOWR, ale jest to konstrukcja zakładająca, po pierwsze, zgodę banku na ustanowienie takiego zabezpieczenia, po drugie, zdolność kredytową dłużnika, a po trzecie, narażenie dłużnika na dodatkowe, nieuzasadnione koszty. Sposobem wyjścia z tej sytuacji jest wszczęcie egzekucji z udziałów (akcji). W ramach postępowania egzekucyjnego KOWR nie może dobrowolnie zapłacić zadłużenia, gdyż byłaby to zapłata ceny, nie może też kupić udziałów (akcji) w ramach postępowania, gdyż kupowałby udziały (akcje), których jest już właścicielem. Jeżeli akcje kupi osoba trzecia, to zastaw wygaśnie, jeżeli nie – to taka patowa sytuacja będzie trwała dalej.

Zakup udziałów (akcji) w postępowaniu egzekucyjnym przez osobę trzecią umożliwi na podstawie przepisu art. 4 ust. 6 u.k.u.r. wykonanie przez KOWR prawa wykupu i w ten sposób cel całej konstrukcji, tj. przejęcie udziałów (akcji) na rzecz KOWR, zostanie zrealizowany. Jeżeli jednak weźmiemy pod uwagę czas i koszt całego przedsięwzięcia, to rozwiązanie takie pozbawione jest sensu.

Oczywiście możliwe są różne rozwiązania umowne, np. zastawnik rezygnuje z zastawu pod warunkiem, że w treści umowy sprzedaży udziałów (akcji) znajdzie się zgoda na zapłatę na jego rzecz ceny przez KOWR. Ponieważ KOWR jest wypłacalny, zastawnik niczym nie ryzykuje, chyba że wierzytelność, która jest zabezpieczona, przewyższa wartość udziałów (akcji).

3.2. Konsekwencje niewszczynania egzekucji z udziałów

Możliwa jest jeszcze inna sytuacja. Dłużnik (zastawca) sprzedaje udziały (akcje) obciążone zastawem. Zastaw jest wpisany do rejestru zastawów, ale dłużnik nie ma kontaktu z wierzycielem (zastawnikiem), np. z powodu jego wyjazdu bądź śmierci (a trwa postępowanie spadkowe), KOWR wykonuje prawo pierwokupu, ale nie dokonuje zapłaty, gdyż zastaw obciąża udziały (akcje). Dłużnik nadal jest zobowiązany, gdyż nabywca, zgodnie z brzmieniem umowy, miał zapłacić cenę za udziały (akcje) na ręce zastawcy lub do depozytu sądowego. Dłużnik nie ma środków finansowych, aby spłacić wierzytelność i doprowadzić do jej wygaśnięcia, a następnie otrzymać od

KOWR zapłatę. W tym czasie naliczane są odsetki od wierzytelności, która powinna być zapłacona. Natomiast wierzyciel, np. z powodu wyjazdu lub śmierci, nie wszczyna egzekucji z udziałów (akcji), która doprowadziłaby do zaspokojenia wierzytelności i wygaśnięcia zastawu.

3.3. Możliwość przejęcia zastawionych udziałów na własność¹⁰

Umowa zastawu rejestrowego przyznała zastawnikowi uprawnienie do przejęcia zastawionych udziałów na własność. Jak słusznie zauważa Tomasz Czech¹¹, regulacja zawarta w przepisie art. 3a ust. 3a u.k.u.r. w żaden sposób nie narusza uprawnień zastawnika z tytułu zastawu na udziałach (akcjach). Może on więc w przypadku wykonania przez KOWR prawa pierwokupu – w sytuacji, gdy zabezpieczona wierzytelność jest wymagalna – wykonać swoje uprawnienie i przejąć udziały (akcje). Wówczas wygaśnie zastaw rejestrowy, a zastawca będzie miał roszczenie do KOWR o zapłatę należności. KOWR będzie miał, tak jak w przypadku sprzedaży egzekucyjnej, prawo nabycia udziałów na podstawie art. 4 ust. 6 u.k.u.r.

3.4. Transakcje niemożliwe

Pewnego rodzaju umowy wierzyciela i dłużnika obejmujące zastawione udziały (akcje) mogą być niemożliwe do wykonania z uwagi na regulacje ustawowe. Na przykład dłużnik ma dług w stosunku do wierzyciela w kwocie łącznej 1 mln zł. Dług ten do wysokości 500 tys. zł jest zabezpieczony zastawem rejestrowym na udziałach będących własnością dłużnika. Udziały są w spółce z o.o. będącej częścią nieruchomości rolnej o powierzchni 7 ha. Dłużnik sprzedaje osobie trzeciej (kupującemu) udziały obciążone zastawem za kwotę 1 mln zł. Umowa zakłada pozostawienie zastawu na udziałach oraz przejęcie długu przez kupującego (zadłużenie nie jest wymagalne, może być spłacone za kilka lat). Wierzyciel wyraża zgodę na taką transakcję pod warunkiem spłaty 500 tys. zł zadłużenia nieobciążonego zastawem. Umowa taka ze względu na ryzyko wykonania prawa pierwokupu przez KOWR nie może być zawarta, gdyż z jej konstrukcji wynika, że zastaw rejestrowy na udziałach będzie trwał nadal po sprzedaży udziałów. W sytuacji wykonania prawa pierwokupu KOWR nie będzie musiał płacić za udziały, a nawet nie

¹⁰ Przykład podany przez T. Czecha, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 246.

¹¹ Ibidem.

będzie mógł za nie zapłacić, ze względu na ustawowy zakaz płatności za udziały obciążone zastawem. Istotą umowy zawartej między kupującym a sprzedającym jest częściowa płatność za udziały i pozostawienie zastawu. Wykonanie prawa pierwokupu przez KOWR niweczy jednak sens umowy, ma też nieodwracalne skutki. Sprzedający, chcąc otrzymać zapłatę, musi – wbrew postanowieniom umowy – doprowadzić do wygaśnięcia zastawu rejestrowego.

Jeżeli sprzedający umrze po sprzedaży udziałów, w stosunku do których KOWR wykonał prawo pierwokupu, KOWR poprzez własne działania nie będzie mógł doprowadzić do wygaśnięcia zastawu rejestrowego na udziałach, np. poprzez zapłatę wartości wierzytelności do depozytu sądowego. Jeżeli zastawnik, bez względu na przyczyny, nie będzie dochodził należności, to sytuacja ta nie będzie rozstrzygnięta przez wiele lat¹².

Niekiedy jedynym wyjściem jest wówczas odwołanie się do art. 18a u.z.r., zgodnie z którym zastaw rejestrowy wygasa i podlega wykreśleniu z rejestru zastawów po upływie 20 lat od chwili wpisu, chyba że strony postanowią o utrzymaniu zastawu na czas dalszy, nie dłuższy niż 10 lat, i do rejestru zastawów zostanie złożona zmiana umowy zastawniczej. Sąd dokonuje wykreślenia z urzędu. Nie trzeba mówić, że to rozwiązanie nie jest właściwe. Konstrukcja ta prowadzi bowiem do sytuacji, że zastaw na udziałach (akcjach) spółek kapitałowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 5 ha jest obciążony poważnym ryzykiem i może utracić swoją rolę.

4. Wnioski

Analizowana regulacja nie jest zrozumiała. Jeżeli ustanowienie zastawu jest czynnością prawną pozorną, to jest ono nieważne na podstawie przepisu art. 83 § 1 Kodeksu cywilnego. Wówczas jednak zastaw nie wygasa. Udziałowiec (akcjonariusz), którego udziały (akcje) zostały zastawione, może nimi rozporządzać, wiązać go tylko ograniczenia wynikające z umowy spółki. Lecz jak ma wygasnąć zastaw w wyniku wykonania prawa pierwokupu przez KOWR, nie wiadomo.

Można byłoby zastanawiać się nad zastosowaniem przepisu art. 600 § 1 k.c. Przez wykonanie prawa pierwokupu dochodzi do skutku między zobowiązanym a uprawnionym umowa sprzedaży tej samej treści, co umowa zawarta przez zobowiązanego z osobą trzecią, chyba że przepis szczególny stanowi

¹² Ibidem, s. 255.

inaczej. Jednak postanowienia umowy z osobą trzecią, mające na celu udaremnienie prawa pierwokupu, są względem uprawnionego bezskuteczne. Ale tu z kolei jest mowa o bezskuteczności, a nie o wygaśnięciu zastawu.

Nie jest rozwiązaniem proponowane przez Tomasza Czecha wyjście, iż obciążenie akcji (udziałów) zastawem powinno mieć odzwierciedlenie w cenie rynkowej¹³. Wpływ obciążeń rzeczowych (zastawu, hipoteki) na wartość rzeczy jest kwestią kontrowersyjną. Takie rozwiązanie byłoby możliwe, ale wyłącznie wtedy, gdyby ustawodawca wyraźnie zaznaczył, iż cena rynkowa uwzględnia wartość obciążenia zastawem¹⁴. Ustawodawca mógł również zezwolić, aby płatność za wierzytelność zabezpieczoną zastawem mogła nastąpić na ręce wierzyciela. Takich rozwiązań w analizowanej ustawie jednak nie znajdziemy.

Omawianą konstrukcję należy uznać za niedopuszczalną i wymagającą natychmiastowej zmiany. Konstrukcja ta prowadzi do sytuacji, w której zastaw na udziałach lub akcjach spółek będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 5 ha jest obciążony poważnym ryzykiem i może utracić swoją rolę.

Wątpliwości budzi również konstytucyjność analizowanej regulacji, gdyż może ona prowadzić do przejęcia własności udziałów (akcji) bez wynagrodzenia. KOWR, wykonując prawo pierwokupu, może nie płacić za udziały do czasu wygaśnięcia zastawu, a zastaw może w szczególnych sytuacjach wygasnąć dopiero po 20 latach od chwili wpisu.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Blajer P.A., Gonet W. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Buszmał D., Kocot W.J. (2017), *Przekształcenie spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 7.
- Byczko S. (2017), *Ustawowe prawo pierwokupu udziałów i akcji spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych*, w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa.
- Czech T. (2020), *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.

¹³ Ibidem; podobnie P. Popardowski, *Komentarz do art. 3a, pkt 67*, w: K. Osajda (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

¹⁴ Wymagałoby to również wielu korekt w innych przepisach. Dla przykładu można przytoczyć art. 6 ust. 2 ustawy z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 815), zgodnie z którym wartość rynkową przedmiotu czynności cywilnoprawnych określa się na podstawie przeciętnych cen stosowanych w obrocie rzeczami tego samego rodzaju i gatunku, z uwzględnieniem ich miejsca położenia, stanu i stopnia zużycia, oraz w obrocie prawami majątkowymi tego samego rodzaju, z dnia dokonania tej czynności, bez odliczania długów i ciężarów.

- Grykiel J. (2016), *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” nr 12.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Popardowski P. (2021), *Komentarz do art. 3a, pkt 67*, w: K. Osajda (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis.

PLEDGE ON SHARES IN COMPANIES THAT ARE OWNERS OR PERPETUAL USUFRUCTUARIES OF AGRICULTURAL REAL ESTATE – A PARADOX OF CLAUSE 3A OF ARTICLE 3A OF THE ACT ON SHAPING THE AGRICULTURAL SYSTEM

Summary

Since 30 April 2016, the rigours of the Act on shaping the agricultural system have been extended to cover, *inter alia*, trading in shares in companies. Pursuant to the provision of Article 3a(1) of the Act, the National Support Centre for Agriculture acting on behalf of the State Treasury has the right of first refusal to purchase shares in a company which is the owner or a perpetual usufructuary of an agricultural real estate with an area of at least 5 ha or an agricultural real estate with a total area of at least 5 ha. The amendment of the aforementioned Act introduced by the Act of 26 April 2019 amending the Act on shaping the agricultural system and some other acts, is clause 3a added to Article 3a, under which, in the event that shares are encumbered with the right of pledge and the payment of the price is already due, the National Support Centre for Agriculture must pay the price within 14 days from the date of receipt of a notice on the expiry of the pledge. This solution results in consequences not foreseen by the legislator, in some cases preventing receipt of the price for shares from the Centre. This restriction affects the payment of the price and raises serious doubts as to its compliance with the Constitution of the Republic of Poland, since it may lead to a situation where shares are taken over without due compensation paid.

Keywords: shaping the agricultural system, sale of shares, pledge on shares, company owning an agricultural property

IL PEGNO SU QUOTE E AZIONI NELLE SOCIETÀ PROPRIETARIO O USUFRUTTUARIO PERPETUO DEI TERRENI AGRICOLI – IL PARADOSSO DELL'ART. 3A COMMA 3A DELLA LEGGE SUL REGIME AGRARIO

Riassunto

A partire dal 30 aprile 2016, nella legge sul regime agrario è stata inclusa, tra le altre, la questione di negoziazione di azioni e quote delle società di capitali. Ai sensi dell'art. 3a

comma 1 al Centro nazionale per il sostegno all'agricoltura, che agisce a beneficio del Tesoro di Stato, spetta il diritto di prelazione su quote e azioni di una società di capitali che è proprietario o usufruttuario perpetuo sia di un terreno agricolo da una superficie di almeno 5 ettari sia dei terreni agricoli da una superficie totale di almeno 5 ettari. Con la modifica della legge evocata, introdotta grazie alla legge del 26 aprile 2019 (che cambia la legge sul regime agrario e alcune altre leggi), all'art. 3a è stata aggiunta la sezione 3a, secondo la quale, nel caso in cui le quote o azioni siano gravate dal diritto di pegno, il Centro nazionale esegue il saldo entro 14 giorni dalla data in cui riceve l'avviso di scadenza dello stesso, a condizione che il pagamento sia già dovuto. Una tale soluzione porta a produrre degli effetti non previsti dal legislatore, in alcuni casi diventa addirittura impossibile poter ricevere il saldo dovuto da parte del Centro. Inoltre, il vincolo in oggetto porta a sollevare seri dubbi sulla conformità alla Costituzione della Repubblica di Polonia, in quanto può crearsi una situazione in cui chi subentra nella proprietà di quote (azioni) può sottrarsi dal pagare.

Parole chiave: regime agrario, vendita di quote (azioni), pegno su quote (azioni), società proprietario del terreno agricolo

PRZEMYSŁAW LITWINIUK*

ORCID: 0000-0003-2099-157X

Z problematyki wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

1. Wprowadzenie

Cywilnoprawna istota instytucji prawa pierwokupu została wyrażona w treści art. 596–602 Kodeksu cywilnego¹. Zgodnie z tymi przepisami prawo pierwokupu aktywuje się, gdy właściciel rzeczy, co do której w drodze ustawy lub czynności prawnej zastrzeżono to prawo na rzecz uprawnionego, zawrze z osobą trzecią umowę jej sprzedaży. Wówczas podmiot uprawniony może względem zobowiązanego (sprzedawcy) złożyć w oznaczonym ustawowo terminie oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, z zachowaniem ewentualnie przepisanej formy czynności prawnej, w wyniku czego między zobowiązanym a uprawnionym dochodzi do skutku umowa sprzedaży tej samej treści, co umowa zawarta uprzednio przez zobowiązanego z osobą trzecią. Należy przy tym podkreślić, że naruszenie przez sprzedawcę uprawnienia wynikającego z prawa pierwokupu aktualizuje jego odpowiedzialność odszkodowawczą wobec uprawnionego, zaś w przypadkach wskazanych w art. 599 § 2 k.c. i przepisach szczególnych skutkuje bezwzględną nieważnością czynności prawnej.

Z przywołanych regulacji Kodeksu cywilnego wynika, że sprzedaż rzeczy, której dotyczy prawo pierwokupu, powinna odbywać się dwuetapowo.

* Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

¹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.; dalej: k.c.).

Najpierw sprzedawca (zobowiązany) zawiera z osobą trzecią (kupującym) umowę zobowiązującą do przeniesienia własności rzeczy pod warunkiem zawieszającym niewykonania prawa pierwokupu przez uprawnionego (umowa warunkowa sprzedaży), a następnie – w przypadku nieskorzystania przez uprawnionego z przysługującego mu prawa pierwokupu (poprzez złożenie stosownego oświadczenia albo wskutek upływu ustawowego terminu) – umowę przeniesienia własności rzeczy w wykonaniu umowy zobowiązującej sprzedaży². W razie wykonania przez uprawnionego prawa pierwokupu w przepisanej dla danej umowy formie czynności prawnej i w określonym przepisami prawa terminie jego oświadczenie zastępuje umowę przeniesienia własności rzeczy i wywołuje skutek rozporządzający.

Praktyka zastrzegania w drodze ustawy prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów, które należy uważać za emanację państwa, podlegała w ostatnich latach intensywnemu rozwojowi. Krzysztof Grabicki wyróżnił w literaturze aż kilkadziesiąt powszechnie stosowanych w praktyce notarialnej szczegółowych podstaw prawnych uprawnień z prawa pierwokupu, wskazując jednocześnie liczne ustawowe wyjątki oraz problemy interpretacyjne w procesie stosowania tych regulacji³.

Do kategorii o szczególnym znaczeniu prawnym i praktycznym należy zaliczyć ustawowe prawo pierwokupu własności nieruchomości rolnych, zastrzeżone na rzecz Skarbu Państwa w przepisach ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie charakterystyki prawnej tego uprawnienia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR), w tym rozważenie, czy korzystanie z niego w imieniu własnym na rzecz Skarbu Państwa ma charakter dowolny (uznaniowy), czy też może być realizowane jedynie po ziszczeniu się konstytucyjnych i ustawowych przesłanek państwowej ingerencji w prawo własności. Rozważania zostaną zwieńczone wnioskami *de lege lata* oraz *de lege ferenda*, ukierunkowanymi na zapewnienie rzeczywistej ochrony konstytucyjnego prawa własności, obejmującego również własność rolniczą.

² W. Gonet, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 20; R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2019, s. 427–441.

³ K. Grabicki, *Wykaz pozostałych praw pierwokupu*, w: A.J. Szereda (red.), *Praxis. Notariat. Czynności notarialne*, Warszawa 2021, s. 851–872.

⁴ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655 ze zm.; dalej: u.k.u.r.).

2. KOWR jako uprawniony z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.k.u.r. w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej, w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r.⁵, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty, a także jeżeli nabywana nieruchomość rolna wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy.

Natomiast zgodnie z treścią art. 3 ust. 4 u.k.u.r. w przypadku braku uprawnionego do wykonania prawa pierwokupu dzierżawcy albo niewykonania przez niego tego prawa przysługuje ono z mocy ustawy KOWR działającemu na rzecz Skarbu Państwa⁶.

Ustawodawca w dalszych przepisach u.k.u.r. zawarł katalog przedmiotowych i podmiotowych wyłączeń spod prawa pierwokupu, zastrzeżonego na rzecz dzierżawcy oraz KOWR⁷. Warto podkreślić, że zgodnie z art. 3 ust. 7

⁵ Z zakresu przedmiotowego, którego dotyczy ustanowione w u.k.u.r. prawo pierwokupu, ustawodawca wyłączył nieruchomości wymienione w art. 1a–1c u.k.u.r. oraz w art. 11 pkt 1 i 2 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 869). Natomiast w art. 2c u.k.u.r. przesądzone, że przepisy ustawy dotyczące nabycia nieruchomości rolnej stosuje się odpowiednio do nabycia użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej albo udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej oraz do nabycia udziału we współwłasności nieruchomości rolnej.

⁶ P.A. Blajer, *Komentarz do art. 3 u.k.u.r.*, w: P.A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 157–232; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 137–151.

⁷ Zgodnie z art. 3 ust. 5 u.k.u.r. przepisów art. 3 ust. 1–4 nie stosuje się, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest: jednostka samorządu terytorialnego; Skarb Państwa; spółka prawa handlowego, której wyłącznym udziałowcem albo akcjonariuszem jest Skarb Państwa, będąca operatorem systemu przesyłowego albo posiadająca koncesję na przesyłanie paliw ciekłych, w rozumieniu ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, względnie spółka prawa handlowego, która jest operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego w rozumieniu ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na cele związane z budową, modernizacją lub rozbudową systemu dystrybucyjnego gazowego; spółka kapitałowa lub grupa kapitałowa, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na cele związane z budową, modernizacją lub rozbudową mienia określonego w art. 1 ust. 2 tej ustawy; osoba bliska zbywcy; spółka celowa, o której mowa w ustawie z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym; spółdzielnia produkcji rolnej, wykonująca prawo pierwokupu, o którym mowa w art. 147 § 2 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze lub nabywająca wkład gruntowy od członka tej spółdzielni; członek spółdzielni produkcji rolnej, mający wkład gruntowy w tej spółdzielni, w przypadku zbycia

u.k.u.r. prawo pierwokupu nie przysługuje KOWR, jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha użytków rolnych, a nabywana nieruchomość rolna jest położona w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie graniczącej z tą gminą.

Ponadto w przepisach u.k.u.r. ustanowiono rozwiązania prawne modyfikujące cywilistyczny model normatywny prawa pierwokupu. W szczególności przewidziano odstępstwa od zasady wyrażonej w art. 600 k.c., określającej skutki wykonania omawianego prawa. Zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego w rezultacie wykonania prawa pierwokupu dochodzi do skutku umowa sprzedaży między uprawnionym a zobowiązanym o tej samej treści, co umowa zawarta przez zobowiązanego z osobą trzecią. Nowy stosunek prawny powstały pomiędzy takimi stronami powinien mieć taką samą treść, co umowa zawarta uprzednio przez zobowiązanego z osobą trzecią⁸. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 8 u.k.u.r. jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, wykonujący prawo pierwokupu może w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości. W przypadku skorzystania przez KOWR z tego uprawnienia sąd ustala cenę odpowiadającą wartości rynkowej nieruchomości rolnej przy zastosowaniu sposobów określenia wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami⁹.

Zgodnie z art. 3 ust. 8a u.k.u.r. KOWR może dokonać zapłaty na rzecz sprzedawcy niespornej części ceny nieruchomości rolnej przed wystąpie-

na jego rzecz wkładu gruntowego przez innego członka tej samej spółdzielni; a także w przypadku, gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., albo za zgodą, o której mowa w art. 29a ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Spod ww. prawa pierwokupu wyłączono również sprzedaż nieruchomości rolnych, która następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego, działającymi na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

⁸ J. Jezioro, *Komentarz do art. 600 k.c.*, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1264; postanowienie SN z 9 września 2009 r., sygn. akt V CSK 43/09, LEX nr 523688.

⁹ Zob. art. 149–159 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.); J. Dydenko, T. Telega, *Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Warszawa 2018, s. 121–154; J. Schilbach, *Wycena nieruchomości rolnych*, w: J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości*, Warszawa 2020, s. 724–742.

niem do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości. Oznacza to, że zbywca nieruchomości rolnej w przypadku jej sprzedaży na rzecz osoby trzeciej po cenie wyższej niż wartość rynkowa musi w przypadku skorzystania przez KOWR z prawa pierwokupu liczyć się ze zmianą treści ukształtowanego w umowie sprzedaży stosunku prawnego w zakresie obniżenia ceny oraz z poniesieniem kosztów procesu cywilnego w przedmiocie ustalenia ceny odpowiadającej wartości rynkowej zbywanej nieruchomości rolnej. Rozwiązanie to zasługuje na krytykę. Po pierwsze dlatego, że ustalenie ceny między sprzedawcą a kupującym mieści się w granicach swobody kontraktowej, a na jej wysokość mogą mieć wpływ czynniki inne niż określone w przepisach o gospodarce nieruchomościami, takie jak: walor sąsiedztwa, względy sentymentalne lub plany wykorzystania nieruchomości na cele inne niż rolne. Po drugie, skoro dla sądowego postępowania o ustalenie ceny odpowiadającej wartości rynkowej nieruchomości nie zastrzeżono stosowania przepisów o postępowaniu nieprocesowym, to zbywcy przypada w nim rola pozwanego ze wszystkimi konsekwencjami przegrania procesu, w tym koniecznością poniesienia jego kosztów.

W wyniku analizy omawianej regulacji nasuwa się wniosek, że zawarte w u.k.u.r. przepisy o wykonywaniu prawa pierwokupu przez KOWR kształtują pośrednio dyrektywę prowadzenia obrotu nieruchomościami rolnymi po cenach odpowiadających ich wartości rynkowej pod rygorem poniesienia przez zbywcę negatywnych konsekwencji procesowych. Postulować przy tym należy, aby sądy powszechne w przypadku ustalenia na podstawie art. 3 ust. 8 u.k.u.r. niższej wartości rynkowej nieruchomości rolnej będącej przedmiotem wykonanego przez KOWR prawa pierwokupu od ceny ustalonej w umowie sprzedaży zawartej z osobą trzecią na podstawie art. 102 Kodeksu postępowania cywilnego¹⁰ nie obciążały zbywcy kosztami procesu.

Inne specyficzne odstępstwo od kodeksowych reguł (art. 597 § 2 k.c.) wykonywania prawa pierwokupu wynika z art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r. Zgodnie z tymi przepisami KOWR wysłała zobowiązanemu z prawa pierwokupu oświadczenie w formie aktu notarialnego o wykonaniu prawa pierwokupu przesyłką poleconą nadaną za potwierdzeniem odbioru w placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹¹, a następnie publikuje na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej KOWR. Uważa się, że zobowiązany z prawa pierwokupu zapoznał się z treścią oświadczenia KOWR o wykonaniu prawa

¹⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.).

¹¹ Ustawa z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1041).

pierwokupu z chwilą jego publikacji na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).

Z omawianej regulacji wynika, że po złożeniu przez uprawniony KOWR w przepisanej formie (aktu notarialnego) oświadczenia woli o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości rolnej nie zachodzi konieczność doręczenia go zobowiązanemu (sprzedawcy) w taki sposób, aby mógł się z nim zapoznać w ustawowo określonym miesięcznym terminie, lecz przyjęto, że zobowiązany zapoznał się z treścią oświadczenia KOWR z chwilą jego publikacji na stronie podmiotowej BIP. Należy jednak podkreślić, że skuteczne skorzystanie przez KOWR z dobrodziejstwa tej regulacji, stanowiącej wyjątek od wymagań stawianych w prawie cywilnym w ramach teorii doręczenia (art. 61 § 1 k.c.)¹², wymaga ścisłego zachowania przepisanej w art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r. procedury, tj. poprzedzenia publikacji oświadczenia KOWR w BIP nadaniem dokumentu je obejmującego przesyłką poleconą za potwierdzeniem odbioru w placówce pocztowej właściwego operatora pocztowego.

Wydaje się oczywiste, że opublikowanie oświadczenia KOWR w BIP bez nadania go listem poleconym, jak również nadanie go listem poleconym już po opublikowaniu na stronie podmiotowej BIP (co w praktyce stosowania prawa przez oddziały terenowe KOWR występuje) nie prowadzi do uzyskania rezultatu zastąpienia ogólnych kodeksowych reguł składania oświadczeń woli i – w razie uchybienia miesięcznemu terminowi na doręczenie oświadczenia zobowiązanemu – powinno skutkować uznaniem oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu za bezskuteczne. Wszelkie bowiem wyjątki, a fikcja prawna ustanowiona na korzyść KOWR w art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r. ma niewątpliwie charakter *lex specialis*, należy interpretować ściśle. Gdyby ustawodawca nie pragnął nadać doniosłego znaczenia kolejności wykonania poszczególnych czynności (nadanie przesyłki listem poleconym, opublikowanie oświadczenia na stronie podmiotowej w BIP) obejmujących procedurę złożenia przez KOWR oświadczenia zobowiązanemu, w treści art. 3 ust. 10 u.k.u.r. posłużyłby się spójnikiem „i”, nie zaś jednoznacznym wyrażeniem szeregującym „a następnie”.

Prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa, którego wykonawcą jest KOWR, zastrzeżono również w art. 29 ust. 4 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹³ przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia

¹² M. Safjan, *Komentarz do art. 61 k.c.*, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I: *Komentarz do art. 1–449*⁽¹⁰⁾, Warszawa 2020, s. 333.

¹³ Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2243; dalej: u.g.n.r.S.P.).

tej nieruchomości od KOWR. Prawo to dotyczy oczywiście nieruchomości sprywatyzowanych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa¹⁴. Mowa tu o prawie pierwokupu w jego czysto cywilistycznej postaci i nie ma podstaw do stosowania przy jego wykonywaniu przepisów u.k.u.r. statuujących szczególne uprawnienia KOWR oraz specjalną procedurę postępowania.

3. Ustawowe prawo pierwokupu państwowego w świetle konstytucyjnej ochrony własności

Prawu pierwokupu przypisuje się w piśmiennictwie funkcje społeczno-gospodarcze w zakresie realizacji polityki gospodarczej państwa poprzez wpływanie na obrót przedmiotami własności¹⁵. Uważa się je również za instrument porządkowania stosunków własnościowych¹⁶. Stanowi ono jednak formę ograniczenia prawa własności, gdyż ogranicza zakres uprawnień właściciela do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*). Zgodnie bowiem z art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, rozporządzać rzeczą zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Rozporządzanie rzeczą, należące do triady podstawowych uprawnień własnościowych składających się na istotę własności¹⁷, sprowadza się zasadniczo do dokonywania przez właściciela dotyczących rzeczy czynności prawnych umożliwiających realizację jej wartości w sensie ekonomicznym¹⁸, nie wyłączając swobody w wyborze kontrahenta (nabywcy) oraz uzgodnienia ceny sprzedaży. Jak wyżej wskazano, ustanowione w przepisach u.k.u.r. na rzecz Skarbu Państwa prawo pierwokupu nieruchomości rolnych oddziałuje nie tylko w zakresie określenia podmiotu nabywającego sprzedawany przedmiot własności, ale także może prowadzić do istotnej zmiany treści stosunku prawnego poprzez znaczące obniżenie ceny umownej.

Z powyższych względów warto rozważyć, czy tak ukształtowane ustawowe prawo pierwokupu państwowego nieruchomości rolnych odpowiada

¹⁴ P. Iwaszkiewicz, *Komentarz do art. 29 ust. 4*, w: P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 212–214.

¹⁵ J. Jezioro, *Komentarz do art. 600 k.c.*, s. 1257.

¹⁶ C. Żuławska, w: G. Bieniek (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. II, Warszawa 2011, s. 144–145.

¹⁷ T. Dybowski, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: T. Dybowski, *Dziela zebrane*, oprac. B. Chanowska-Dymlang, Warszawa 2013, s. 1502.

¹⁸ T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 82.

konstytucyjnemu standardowi, określającemu formalne i materialne przesłanki dopuszczalności ingerencji (ograniczenia) w prawo własności.

W pierwszej kolejności należy zastrzec, że – jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy w postanowieniu z 11 października 1974 r. – prawo pierwokupu może być realizowane tylko wtedy, gdy zmianę stanu prawnego zainicjuje osoba zobowiązana z tego prawa, nigdy zaś do realizacji prawa pierwokupu nie może doprowadzić sam uprawniony. Z tych względów instytucja prawa pierwokupu nie wpisuje się koncepcyjnie w zbiór instrumentów wywłaszczeniowych i nie stosuje się do niej standardów konstytucyjnych odnoszących się do przymusowej nacjonalizacji lub komunalizacji przedmiotu własności prywatnej.

Jak podkreśla się w literaturze, pojęcie „własność” w prawie konstytucyjnym występuje w różnych kontekstach i zakresach znaczeniowych. Ustrojodawca posługuje się nim w ujęciu wąskim, nawiązującym do koncepcji własności wyrażonej w art. 140 k.c. (w art. 64 i 165 Konstytucji RP), jak również w ujęciu szerokim – obejmując nim mienie jako ogół praw majątkowych (art. 20 i 21 Konstytucji RP)¹⁹.

Artykuł 21 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Zabezpiecza zatem wolność własności (wolność majątkową) rozumianą jako sfera chroniona w zakresie dysponowania przedmiotami majątkowymi²⁰. Natomiast zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona „tylko w drodze ustawy” oraz „tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Należy dodać, że ingerencja ustawodawcy w prawo własności jest możliwa z jednoczesnym poszanowaniem warunków określonych w klauzuli limitacyjnej zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czyli wyłącznie wtedy, gdy jest konieczna w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać ich istoty²¹. Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonego w wyroku z 21 czerwca 2005 r.²², w kwestii dopuszczalności ingerencji w prawo własności, czyli odnośnie do „granic ograniczeń” wolności majątkowej, zastosowanie ma ogólna

¹⁹ W. Szydło, *Komentarz do art. 600 k.c.*, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 323.

²⁰ K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 21 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 573.

²¹ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 20–21.

²² Wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02, Dz. U. Nr 124, poz. 1043.

zasada proporcjonalności, a oprócz niej takie standardy konstytucyjne, jak: zasada równości, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wymóg wyraźnych podstaw ustawowych, legalność i rzetelność procedur ingerencji, prawo zainteresowanego do sądu itd.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r.²³, sam nakaz zbycia określonej rzeczy nie przekracza jeszcze granicy istoty prawa własności i może być w szczególnych okolicznościach konstytucyjnie dopuszczalny. W literaturze jednak w kontekście tego orzeczenia wyrażono pogląd, że jeżeli legalnie nabytą własność można byłoby odebrać właścicielowi, pozbawiając go wpływu na warunki, na jakich następuje utrata własności, to prawo własności nie mogłoby spełniać swej konstytucyjnej roli²⁴. Spostrzeżenie to, choć tylko pośrednio odnosi się do dysponowania rzeczami z zastosowaniem prawa pierwokupu państwowego, powinno być uwzględniane w sytuacji ustawowej ingerencji w cenowe warunki zbywania nieruchomości rolnych.

Mając na uwadze wspomniany wymóg poszanowania przez ustawodawcę zasady proporcjonalności w ograniczaniu prawa własności, która ma zastosowanie także w przypadku zastrzegania w ustawie na rzecz Skarbu Państwa prawa pierwokupu nieruchomości po cenach nieumownych, należy zaznaczyć, że – jak podkreśla się w literaturze – zasada ta jest rozwinięciem ogólnego zakazu nadmiernej ingerencji, który wiązany był z nakazem stosowania przez państwo tylko środków koniecznych i przydatnych do osiągnięcia zakładanych celów. Regulacja limitująca prawo własności dla zgodności z przedstawionym standardem powinna być przydatna (adekwatna), niezbędna (zasadna) i proporcjonalna *sensu stricto* (zbilansowana)²⁵.

W tak określonych ramach konstytucyjnych można sformułować tezę, że legalnie ustanowione w ustawie na rzecz Skarbu Państwa prawo pierwokupu nieruchomości rolnej powinno spełniać wymóg weryfikowania się jego przydatności w kontekście co najmniej jednej konieczności wskazanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób) oraz zapewniać korzystanie z niego w praktyce wyłącznie w zasadnych przypadkach (w oparciu o prawne przesłanki niezbędności ingerencji) z uwzględnieniem kryterium wyważenia interesu publicznego z interesem prywatnym.

²³ Wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00, Dz. U. Nr 129, poz. 1448.

²⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, art. 64, Nb. 12, Warszawa 2012, s. 392.

²⁵ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Nb. 156, Warszawa 2020, s. 121.

Bezsporne jest przy tym, że statuując prawo pierwokupu państwowego nieruchomości rolnych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, uwzględniono konstytucyjny wymóg formalny ustanowienia tego rodzaju regulacji odpowiednio w „drodze ustawy” i „w ustawie” (art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Wątpliwości może jednak budzić kwestia konstytucyjności tych przepisów w świetle wzorca z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, tj. wskazanych w nim przesłanek dopuszczalności ingerencji w prawa i wolności jednostki. Po dodaniu do treści u.k.u.r. w 2016 r. preambuły²⁶, odwołującej się m.in. do celów „wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych” i „wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska” oraz do troski o „zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli”, Małgorzata Korzycka wyraziła pogląd, że treść preambuły wskazuje na wartości, które powinny być uwzględniane przy wykładni poszczególnych przepisów tej ustawy o charakterze normatywnym, zaś zakres uwzględnienia jej treści w procesie wykładni powinien być ustalany każdorazowo przez organ stosujący prawo²⁷.

Jak trafnie zauważył Marcin Wiącek, w odniesieniu do sfery obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi dopuszczalne są tylko takie ograniczenia, które są konieczne – a nie wyłącznie pożyteczne, pożądane czy celowe – dla ochrony wartości konstytucyjnych enumeratywnie wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Za najważniejsze spośród rozpatrywanych w tym kontekście wartości konstytucyjnych uznał bezpieczeństwo publiczne – obejmujące m.in. bezpieczeństwo żywnościowe państwa – i porządek publiczny, odczytywany w związku z art. 23 zd. 1 Konstytucji, zgodnie z którym ustrój rolny w RP jest oparty na gospodarstwie rodzinnym²⁸. Do tak zakreślonego kręgu przesłanek dopuszczalności ingerencji w prawo własności można jeszcze dodać cel ochrony środowiska, z którym ściśle wiąże się współczesny charakter działalności rolniczej, ukierunkowanej na dostarczanie środowiskowych i krajobrazowych dóbr publicznych.

W moim przekonaniu KOWR – jako podmiot, któremu powierzono wykonywanie określonych, wynikających z polityki państwa zadań, stanowiących prawnoadministracyjną lub cywilnoprawną ingerencję w obrót prywatnymi nieruchomościami rolnymi – powinien korzystać ze swoich

²⁶ Art. 7 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585).

²⁷ M. Korzycka, *Ustrój rolny państwa polskiego*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 43.

²⁸ M. Wiącek, *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 105.

uprawnień wyłącznie w przypadku zaistnienia konstytucyjnych przesłanek wkroczenia w sferę praw i wolności jednostki, z uwzględnieniem standardów wyznaczających dopuszczalny zakres ujemnego oddziaływania na interes prywatny. Natomiast legalność przejawów tego rodzaju aktywności podmiotu, stanowiącego emanację państwa, powinna podlegać kontroli sądowej.

4. Przesłanki stosowania prawa pierwokupu

Mając na uwadze to, że przesłanki wykonania przez KOWR prawa pierwokupu nie zostały *expressis verbis* wyrażone w przepisach ustawy, ich rekonstrukcji należałoby dokonywać z uwzględnieniem statusu prawnego tego podmiotu oraz celu i charakteru powierzonych mu zadań.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że KOWR jest utworzoną w drodze ustawy państwową osobą prawną²⁹, posiadającą status agencji wykonawczej³⁰. Jak trafnie stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 29 listopada 2017 r., „KOWR wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do mienia nieruchomego wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, który nadal jest właścicielem nieruchomości tworzących ten Zasób (art. 5 ust. 1 i art. 12 ust. 1 u.g.n.r.S.P.). KOWR dysponuje tym Zasobem na zasadach określonych w ustawie (art. 12 ust. 3) oraz nimi gospodaruje (art. 24). Jest więc jedynie instytucją powierniczą Skarbu Państwa, gdyż na zewnątrz występuje jako wyłączny dysponent określonego prawa, działając w imieniu własnym i ponosząc własną odpowiedzialność za te działania”³¹. W ramach tak ujętej instytucji powiernictwa³² KOWR w stosunku do mienia tworzącego lub mającego tworzyć Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) działa w imieniu własnym, ale na rzecz Skarbu Państwa. Dyrektor generalny KOWR dysponuje również określonym w przepisach ustaw władztwem administracyjnym, rozstrzygając w drodze decyzji administracyjnych o sytuacji prawnej jednostek, także w zakresie reglamentowania obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi (art. 2a ust. 4 u.k.u.r.).

²⁹ Art. 2 ust. 1 ustawy z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 623 ze zm.).

³⁰ Art. 18–22 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 305).

³¹ Wyrok SN z 29 listopada 2017 r., sygn. akt II CSK 145/17, LEX nr 2416280.

³² Szerzej o KOWR jako powierniku: P. Litwiniuk, *The National Support Centre for Agriculture as the Trustee of Agricultural Property Stock of the State Treasury in Poland*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2018, t. 18(33), nr 3, s. 208–215.

Z uwagi na tak ustalony status prawny i funkcje KOWR można uznać, że przypisane mu, jako powiernikowi Skarbu Państwa, prawo pierwokupu nieruchomości rolnych nie jest instrumentem o charakterze *stricte* cywilnoprawnym, ale przede wszystkim uprawnieniem publicznoprawnym. Z uwagi na wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu oraz wzmocniony treścią art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej konstytucyjny (art. 31 ust. 3) wymóg wyłączności ustawy organ KOWR, rozstrzygając o skorzystaniu na rzecz Skarbu Państwa z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej, nie może działać dowolnie. W każdym przypadku ma obowiązek oprócz swe rozstrzygnięcie na wywodzonych z ustawy przesłankach, wynikających z celów tej regulacji (objętych w szczególności treścią normatywną art. 1 u.k.u.r.³³), skonfrontowanych z rozważonymi *ad casum* skutkami przyszłego wykonania warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej, jak również rezultatami ewentualnej państwowej ingerencji, niweczącej zamierzony przez strony umowy jej skutek rzeczowy. Analiza poprzedzająca skorzystanie z ustawowego uprawnienia KOWR powinna obejmować także kwestię możliwych kierunków i sposobów zagospodarowania nabytej do ZWRSP nieruchomości rolnej w świetle jego funkcji oraz założeń aktualnej polityki państwa.

Zaprezentowany postulat oparcia rozstrzygnięcia w przedmiocie skorzystania przez KOWR z prawa pierwokupu na zidentyfikowaniu ustawowych przesłanek ingerencji i powiązaniu ich z warunkami dopuszczalności naruszenia praw i wolności, wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, może być jednak uznany za niewystarczający w kontekście charakteru prawnego zastrzeżenia wyłączności ustawy z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Przesłanki te bowiem nie zostały w przepisach u.k.u.r. określone w sposób wyraźny, zaś ich wyodrębnienie może następować w drodze skomplikowanej wykładni. Natomiast zawarty w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wymóg wyłączności ustawy, który tylko *prima facie* wydaje się jedynie powtórzeniem wymogu z art. 31 ust. 3, powinien być rozumiany także jako wyznacznik standardu odpowiedniej szczegółowości przepisów określających przyczyny i zakres odjęcia jednostce prawa własności³⁴.

Taki stan rzeczy spotyka się ze słuszną krytyką w literaturze. Zdaniem Konrada Marciniuka decyzje podejmowane przez KOWR w materii korzystania z prawa pierwokupu mają charakter dyskrecyjny i w zasadzie nie

³³ Ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez: 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.

³⁴ Uchwała NSA z 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OPS 2/12.

podlegają żadnej kontroli³⁵. Natomiast Marcin Wiącek podkreśla, że poza regulacjami kompetencyjnymi i proceduralnymi ustawodawca powinien określić katalog przesłanek, jakie mają być uwzględniane przez administrację przy podejmowaniu indywidualnych rozstrzygnięć ograniczających uprawnienia właścicielskie. Jego zdaniem przyznanie organom administracji kompetencji o charakterze całkowicie uznaniowym prowadzi do wyłączenia realnej sądowej weryfikowalności tego typu rozstrzygnięć, co należy uznać za niedopuszczalne z uwagi na potrzebę zapewnienia adekwatnego poziomu ochrony prawa własności³⁶. Zastrzeżone na rzecz Skarbu Państwa prawo pierwokupu nieruchomości rolnej w jego aktualnej ustawowej postaci może zatem budzić wątpliwości co do zgodności z wymienionymi wzorcami konstytucyjnymi.

W tym kontekście warto przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2010 r. w sprawie K 8/08 dotyczący przysługującego Skarbowi Państwa ustawowego prawa odkupu nieruchomości rolnych³⁷. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny podzielił zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich jako wnioskodawcy, że nieproporcjonalne naruszenie istoty prawa własności jest skutkiem takiego ukształtowania ustawowego prawa odkupu na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR, poprzedniczki prawnej KOWR), które narusza zasady państwa prawnego, w szczególności poprawnej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP) z uwagi na blankietowość uprawnień ANR i brak uregulowania w ustawie przesłanek wykonywania prawa odkupu. Trybunał uznał również kwestionowaną regulację, z uwagi na jej konstytucyjne mankamenty, za wkraczającą w nieproporcjonalny sposób w konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Wydaje się, że ze względu na podobieństwo konstrukcyjne zastrzeżonych na rzecz Skarbu Państwa ustawowych praw odkupu i pierwokupu dotyczących nieruchomości rolnych, a w szczególności z uwagi na blankietowość uprawnień KOWR, przejawiającą się w niewyrażeniu w ustawie przesłanek korzystania z prawa pierwokupu, można sądzić, że obowiązujące rozwiązania prawne w tym zakresie nie odpowiadają wymogom konstytucyjnym.

³⁵ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 382.

³⁶ M. Wiącek, *Konstytucyjne aspekty...*, s. 106.

³⁷ Trybunał Konstytucyjny orzekł w pkt 2 wyroku, że art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 100, Nr 42, poz. 340 i Nr 98, poz. 817) jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

5. Prawna kwalifikacja wykonania przez KOWR prawa pierwokupu

Warto również rozważyć charakter prawny rozstrzygnięcia dyrektora generalnego KOWR w przedmiocie skorzystania z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej, w szczególności czy zasadne byłoby uznanie takiego rozstrzygnięcia za akt administracyjny, czyli decyzję administracyjną albo inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa³⁸. Jak wykazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów NSA z 24 maja 2012 r.³⁹, „[z] zasady demokratycznego państwa prawnego należy więc wywieść normę, która stanowi, że gdy ustawodawca nie wypowiada się na temat formy działania organu administracji publicznej, skutek zaś takiego działania ma znaczenie dla realizacji praw jednostki, należy przyjmować, iż załatwienie sprawy następuje w formie decyzji administracyjnej, wydawanej w procedurze opartej na przepisach k.p.a.”. Warto zauważyć, że mechanizm prawny zakładający, iż rozstrzygnięcie organu administracji stanowi przesłankę ukształtowania stosunku cywilnoprawnego, jest znany w polskim prawie i odnosi się m.in. do procedury przyznawania pomocy beneficjentom Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Według Doroty Łobos-Kotowskiej rozstrzygające znaczenie ma to, czy przepisy ustawowe przyznają danemu organowi władcze kompetencje w fazie rozpatrywania wniosku, poprzedzającej zawarcie umowy⁴⁰. Koncepcja ta była aprobowana w orzecznictwie NSA⁴¹ jeszcze przed jej ustawowym usankcjonowaniem w przepisach ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁴².

W świetle przytoczonych argumentów zasadny wydaje się pogląd, że stosowana przez KOWR procedura ustalenia konieczności (w rozumieniu konstytucyjnym) skorzystania w konkretnym przypadku z prawa pierwoko-

³⁸ Por. art. 3 § 2 pkt 1 i pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

³⁹ Uzasadnienie uchwały 7 sędziów NSA z 24 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 1/12.

⁴⁰ D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013, s. 86.

⁴¹ Uchwała NSA z 22 lutego 2007 r., sygn. akt II GPS 3/06.

⁴² Ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1371 ze zm.).

kupu nieruchomości rolnej ma charakter postępowania administracyjnego, kończącego się wydaniem przez dyrektora generalnego aktu z zakresu administracji publicznej, stanowiącego podstawę dokonania czynności cywilnoprawnej. Skutkiem takiego zapatrywania jest przyznanie stronom warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej legitymacji w rozumieniu art. 50 § 1 p.p.s.a. do wniesienia skargi do sądu administracyjnego oraz praw strony w rozumieniu art. 32 p.p.s.a. lub uczestnika w rozumieniu art. 33 § 1 p.p.s.a.

Odrębnym zagadnieniem są skutki prawne prawomocnego zakwestionowania legalności wydanego przez dyrektora generalnego KOWR aktu z zakresu administracji publicznej, stanowiącego podstawę wykonanego już uprawnienia w przedmiocie pierwokupu nieruchomości rolnej. Być może wskazówką w tym zakresie jest teza wyroku Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 1989 r.⁴³, która brzmi: „Sąd nie jest władny do oceny celowości skorzystania przez Skarb Państwa z przysługującego mu prawa pierwokupu. Nie oznacza to jednak, że sąd nie może badać, czy oświadczenie terenowego organu administracji państwowej o wykonaniu prawa pierwokupu, jako czynność prawna z zakresu prawa cywilnego, nie pozostaje w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego, m.in. ze względu na cel, dla którego wykonano prawo pierwokupu. Stwierdzenie takiej sprzeczności uzasadnia ustalenie nieważności oświadczenia o wykonaniu czynności prawa pierwokupu (art. 58 § 2 k.c.)”. Wydaje się zatem, że skuteczność wykonania prawa pierwokupu może być przed sądem negowana przez zainteresowanego z powołaniem się na zarzut nadużycia prawa przez KOWR. Można również bronić poglądu, że istnienie ważnej podstawy o charakterze aktu administracyjnego stanowi istotny element (kauzę) podejmowanej przez KOWR czynności cywilnoprawnej, zaś jej usunięcie w rezultacie orzeczenia sądu administracyjnego skutkuje nieważnością czynności prawnej na podstawie art. 58 § 1 k.c.

Warto w tym kontekście zauważyć, że w zachodnioeuropejskich rozwiązaniach prawnych, kształtujących zasady i tryb państwowej ingerencji w obrót prywatnymi nieruchomościami rolnymi, przestrzega się zasady jej celowości⁴⁴. Na przykład zgodnie z prawodawstwem niemieckim⁴⁵ w przy-

⁴³ Wyrok SN z 25 kwietnia 1989 r., I CR 137/89, LEX nr 8957.

⁴⁴ A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s.184; idem, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 413 i n.

⁴⁵ Por. § 9 ustawy z 11 sierpnia 1919 r. o osadnictwie w Rzeszy (Reichssiedlungsgesetz vom 11. August 1919, RGBl s. 1429). Szerzej: R. Giesen, *Przeniesienie własności nieruchomości*

padku niewykorzystania w ciągu 6 lat przez niemieckie przedsiębiorstwo osadnicze nabytej wskutek wykonania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej na cele osadnicze m.in. osobie, z którą umowa sprzedaży miała być zawarta, przysługuje roszczenie o przewłaszczenie nieruchomości za wynagrodzeniem określonym we wcześniejszej umowie. Roszczenie to jest zbywalne i dziedziczne⁴⁶. Należy zatem stwierdzić, że tak ukształtowane prawo pierwokupu państwowego nieruchomości rolnych ma charakter powierniczy i celowy⁴⁷. Podobne rozwiązania występują w prawie francuskim⁴⁸. W regulacjach polskich nie zostały jednoznacznie ustalone przesłanki wykonania tego prawa ani instrumenty stymulujące KOWR jako powiernika do zrealizowania celu podjętej interwencji. Taki stan rzeczy godzi nie tylko w interes prywatny uczestników obrotu, ale także w interes publiczny, definiowany zarówno z perspektywy teleologicznej (kształtowanie ustroju rolnego), jak i budżetowej (zaangażowanie środków publicznych uiszczonych tytułem ceny za nabytą nieruchomość).

6. Wnioski i postulaty

W rezultacie przedstawionych rozważań można sformułować ogólne wnioski i postulaty do ustawodawcy. Przede wszystkim należy stwierdzić, że prawo pierwokupu nieruchomości rolnych w jego aktualnej ustawowej postaci oraz praktyka jego wykonywania przez KOWR budzą poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. Wynikają one z braku wyraźnego ustawowego wyodrębnienia przesłanek stosowania tego uprawnienia Skarbu Państwa do prywatnych nieruchomości rolnych, które pozostawałyby w merytorycznym związku z konstytucyjnymi wartościami, uzasadniającymi ograniczenie prawa własności.

Jeśli chodzi o postulaty, to oprócz określenia ustawowego katalogu takich przesłanek konieczne jest ustanowienie rzetelnej procedury administracyjnej w zakresie weryfikacji konieczności ingerencji państwa w stosunki prywatnoprawne, tak by rozstrzygnięcia podejmowane przez KOWR nie były arbitralne. Kolejny postulat *de lege ferenda* dotyczy potrzeby ustanowienia

rolnych w prawie niemieckim, w: P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017, s. 39–55.

⁴⁶ J. Martinez, w: M. Düsing, J. Martinez (red.), *Agrarrecht (Beck'sche Kurz-Kommentare)*, München 2016, Nb 5, s. 542.

⁴⁷ Por. K. Marciniuk, *Prawne instrumenty...*, s. 137.

⁴⁸ J. Lachaud, *SAFER: Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural. Définition, missions, moyens d'action*, Paris 2006, s. 86–99.

procedury sądowej kontroli legalności (formalnej i materialnej), w tym zasadności korzystania przez KOWR z prawa pierwokupu oraz określającej skutki prawnorzeczowe zanegowania przez sąd zgodności z prawem oświadczenia woli powiernika Skarbu Państwa w tym przedmiocie.

Ustawodawca, mając na uwadze rozwiązania i doświadczenia zachodnio-europejskie, powinien również zapewnić celowe i terminowe wykorzystanie nabytych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w trybie wykonania prawa pierwokupu nieruchomości rolnych, m.in. poprzez ustanowienie możliwości przewłaszczenia niewykorzystanej nieruchomości rolnej na rzecz jednej ze stron warunkowej umowy sprzedaży.

Za wadę aktualnego stanu prawnego można również uznać nadmierne obciążenie fiskalne stron warunkowej umowy sprzedaży, aktywującej wykonanie przez KOWR uprawnienia z zakresu pierwokupu. Wydaje się, że nie ma podstaw, by niedoszły nabywca ponosił koszty notarialne sporządzenia warunkowej umowy sprzedaży, a sprzedawca koszty procesu w postępowaniu ukierunkowanym na ustalenie wartości rynkowej zbywanej na rzecz KOWR nieruchomości. Zasadne byłoby rozważenie prowadzenia tego rodzaju weryfikacji w postępowaniu nieprocesowym z wniosku KOWR przy udziale zainteresowanego sprzedawcy.

W odniesieniu do obowiązujących i postulowanych regulacji państwowego pierwokupu nieruchomości rolnych warto nadmienić, że współczesny standard konstytucyjny wymaga poszanowania zasady określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i wolności jednostek, wyrażającej się w obowiązku nie tylko klarownego formułowania przedmiotowo istotnych norm, ale także precyzyjnego zdefiniowania ram działania organów państwa stosujących prawo.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B. (2012), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa.
- Blajer P.A. (2020), *Komentarz do art. 3 u.k.u.r.*, w: P.A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Dybowski T. (1969), *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa.
- Dybowski T. (2013), *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: T. Dybowski, *Dziela zebrane*, oprac. B. Chanowska-Dymłang, Warszawa.
- Dydenko J., Telega T. (2018), *Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Warszawa.

- Garlicki L. (2003), *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa.
- Giesen R. (2017), *Przeniesienie własności nieruchomości rolnych w prawie niemieckim*, w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa.
- Gonet W. (2017), *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa.
- Grabicki K. (2021), *Wykaz pozostałych praw pierwokupu*, w: A.J. Szereda (red.), *Praxis. Notariat. Czynności notarialne*, Warszawa.
- Iwaszkiewicz P. (2018), *Komentarz do art. 29 ust. 4*, w: P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa.
- Jezioro J. (2017), *Komentarz do art. 600 k.c.*, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa.
- Korzycka M. (2019), *Ustrój rolny państwa polskiego*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Lachaud J. (2006), *SAFER: Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural. Définition, missions, moyens d'action*, Paris.
- 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 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 2.
- Litwiniuk P. (2018), *The National Support Centre for Agriculture as the Trustee of Agricultural Property Stock of the State Treasury in Poland*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” t. 18(33), nr 3.
- Łobos-Kotowska D. (2013), *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Marciniuk K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.
- Martinez J. (2016), w: M. Düsing, J. Martinez (red.) *Agrarrecht (Beck'sche Kurz-Kommentare)*, München.
- Safjan M. (2020), *Komentarz do art. 61 k.c.*, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I: *Komentarz do art. 1–449⁽¹⁰⁾*, Warszawa.
- Schilbach J. (2020), *Wycena nieruchomości rolnych*, w: J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości*, Warszawa.
- Strzelczyk R. (2019), *Prawo nieruchomości*, Warszawa.
- Szydło W. (2017), *Komentarz do art. 600 k.c.*, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa.
- Wiącek M. (2016), *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa.
- Zaradkiewicz K. (2016), *Komentarz do art. 21 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. I, Warszawa.
- Zubik M. (2020), *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa.
- Żuławska C. (2011), w: G. Bieniek (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. II, Warszawa.

SOME ISSUES RELATED TO THE EXERCISE OF THE PRE-EMPTIVE RIGHT TO PURCHASE AGRICULTURAL REAL ESTATE BY THE NATIONAL SUPPORT CENTRE FOR AGRICULTURE

Summary

The practice of reserving the right of pre-emption for the State Treasury, local government units and other entities by way of a statute should be regarded as an emanation of the State. The frequency with which this practice is exercised in Poland has been increasing at a very high rate in recent years. The statutory right of pre-emption concerning agricultural real estate, reserved for the State Treasury in the provisions of the Act of 11 April 2003 on shaping the agricultural system is of particular legal and practical significance. The subject of this article is the legal characteristics of this entitlement granted to the National Support Centre for Agriculture, and examination whether exercising this right in the State Treasury's name is arbitrary (discretionary) or whether it ought to be exercised with a view of fulfilling constitutional and statutory prerequisites of State's interference in the ownership right. The author presents an opinion that the current statutory form and the practice of the execution of the pre-emptive right to purchase agricultural real estate by the National Support Centre for Agriculture raise serious doubts of constitutional nature. These doubts result from the lack of a clear statutory separation of the prerequisites for the application of this right granted to the State Treasury in relation to private agricultural real estate. He also proposes to determine a statutory catalogue of such premises and to establish a reliable administrative procedure where necessary, regarding State's interference in private-legal relationships, so that decisions made by public administration are not arbitrary.

Keywords: real estate, pre-emptive right, State Treasury, National Support Centre for Agriculture, trusteeship, ownership

L'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI PRELAZIONE DA PARTE DEL CENTRO NAZIONALE PER IL SOSTEGNO ALL'AGRICOLTURA

Riassunto

La prassi di riservare, per mezzo della legge, il diritto di prelazione a beneficio del Tesoro di Stato, degli enti locali ma anche di altri soggetti, percepiti come emanazione dello Stato, ha subito un intenso sviluppo negli ultimi anni in Polonia. Di particolare rilevanza giuridica e pratica risulta il diritto di prelazione circa i terreni agricoli, che, ai sensi delle disposizioni della legge dell'11 aprile 2003 sul regime agrario, spetta al Tesoro di Stato. L'articolo si propone di fornire una descrizione giuridica del diritto, di cui gode il Centro, nonché di valutare se beneficiarne per proprio conto a favore del Tesoro di Stato abbia un carattere arbitrario (discrezionale) oppure dovrebbe dipendere dai requisiti costituzionali e da quelli previsti dalla legge in materia di ingerenza dello Stato nel diritto di proprietà. L'autore è dell'opinione che, nell'attuale aspetto normativo, il diritto in oggetto nonché il suo esercizio da parte del Centro sollevano seri dubbi di natura costituzionale. Essi scaturiscono dal fatto che manchino chiari requisiti normativi riguardanti il suo esercizio nei confronti dei terreni agricoli privati da parte

del Tesoro di Stato. Inoltre, si postula di definire i requisiti sopramenzionati, come anche di determinare una procedura amministrativa attendibile, che permetta di verificare se l'ingerenza da parte dello Stato nel diritto privato sia necessaria, affinché le decisioni prese dalla pubblica amministrazione non risultino arbitrarie.

Parole chiave: terreno agricolo, diritto di prelazione, Tesoro di Stato, Centro Nazionale per il Sostegno all'Agricoltura, fiduciarietà, proprietà

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA*

ORCID: 0000-0003-4060-4071

Prawne pojęcie osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego

1. Wprowadzenie

Pojęcie prowadzenia gospodarstwa rolnego jest utożsamiane z wykonywaniem działalności rolniczej w ramach gospodarstwa rolnego. Tak rozumiane prowadzenie gospodarstwa rolnego ma szczególną doniosłość dla prawa rolnego. Zarówno pojęcie działalności rolniczej, jak i gospodarstwa rolnego należą bowiem do pojęć podstawowych dla tej gałęzi prawa, które stanowiły o jej wyodrębnieniu. Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ posługuje się ponadto pojęciem osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, a zostało ono użyte na potrzeby przewidzianych ustawą ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Przesłanka osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego została sformułowana już w pierwotnym tekście ustawy, jednak dopiero wejście w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw², która znacząco znowelizowała u.k.u.r., przeniosło restrykcje związane z osobistym prowadzeniem gospodarstwa rolnego na nowy poziom.

* Uniwersytet Śląski w Katowicach.

¹ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655 ze zm.; dalej: u.k.u.r.).

² Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585). Ustawa weszła w życie z dniem 1 maja 2016 r.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego poprzez wprowadzenie tych ograniczeń stanowi istotną ingerencję w szeroko pojmowaną własność rolniczą. Wejście w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw było w znacznej mierze związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Instrumenty przewidziane w ustawie były wprowadzone z uwagi na wpływ 1 maja 2016 r. okresu ochronnego na nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców³ w celu ochrony nieruchomości rolnych przed ich niekontrolowanym nabywaniem przez obywateli z Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Powołana ustawa wprowadziła daleko idące dodatkowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, w tym zasadę, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny. Jedną z przesłanek posiadania takiego statusu jest właśnie osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego. Ponadto nabywca nieruchomości rolnej był zobowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzić to gospodarstwo osobiście.

Kolejne zmiany u.k.u.r. wprowadzone ustawą z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i niektórych innych ustaw⁴ stanowiły próbę wyeliminowania rozwiązań dysfunkcyjnych. W odniesieniu do pojęcia osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przyniosły zmianę, która polegała na skróceniu okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego do 5 lat od dnia nabycia i przyznania dyrektorowi generalnemu KOWR uprawnienia do wyrażenia zgody, w drodze decyzji administracyjnej, na dokonanie zbycia lub oddania w posiadanie innym podmiotom z uwagi na ważny interes nabywcy nieruchomości rolnej lub interes publiczny. Znowelizowany art. 2b u.k.u.r. wciąż rodzi jednak wiele wątpliwości interpretacyjnych, a co ważniejsze – nie realizuje celu ustawy określonego w preambule, polegającego na zapewnieniu właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej.

Celem rozważań jest wykładnia pojęcia „osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego”. Pozwoli ona odpowiedzieć na pytanie o zasadność wpro-

³ Okres przejściowy został wynegocjowany w traktacie akcesyjnym i stanowił wyjątek od zasady „narodowego traktowania cudzoziemców”, gdyż z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, tj. 1 maja 2004 r., niedopuszczalne było jakiejkolwiek różnicowanie statusu osób fizycznych i prawnych państw członkowskich w stosunku do pozycji tożsamy podmiotów polskich w dziedzinie życia społeczno-gospodarczego. Por. R. Paździk, A. Dudzic, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez osoby fizyczne i prawne z Unii Europejskiej (uwagi na tle stanowiska negocjacyjnego)*, „Rejent” 2002, nr 12, s. 114 i n.

⁴ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080).

wadzenia tego ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, zwłaszcza przy założeniu, że cel ustawy, jakim jest zapewnienie właściwej struktury obszarowej i prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, może zostać osiągnięty w sposób znacznie mniej restrykcyjny. Przedmiotem rozważań jest więc analiza pojęcia prowadzenia gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej, z uwzględnieniem wymogu jej osobistego wykonywania, a zwłaszcza pozycja prawna producenta rolnego oraz ograniczenia wynikające z konieczności osobistego zaangażowania w zarządzanie gospodarstwem rolnym i w pracę w tym gospodarstwie. Pozwoli to na sformułowanie oceny zastosowanych rozwiązań prawnych w kontekście zapewnienia producentom rolnym równych i konkurencyjnych zasad funkcjonowania na rynku.

2. Prowadzenie gospodarstwa rolnego

Gospodarstwo rolne według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego to gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ k.c., w którym powierzchnia nieruchomości rolnej lub łączna powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha⁵. Ustawodawca zdecydował się zatem na odesłanie do definicji gospodarstwa rolnego zawartej w Kodeksie cywilnym z uwagi na ogólny walor tej definicji w sferze prawa prywatnego oraz nadanie podstawowego znaczenia gruntom rolnym, co jest zbieżne z celami regulacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Odesłanie takie należy uznać za w pełni uzasadnione z uwagi na szerokie ujęcie przedmiotowo-funkcjonalne.

Gospodarstwo rolne jest traktowane jako zorganizowany zespół dóbr, pewna jedność gospodarcza złożona z określonych elementów. Jest to zatem kompleks majątkowy złożony z różnych składników (mienie). Masa majątkowa jest połączona funkcjonalnie, zmienna ilościowo i rodzajowo. Pomiędzy składnikami gospodarstwa rolnego powinna istnieć na tyle silna więź funkcjonalna o charakterze celowym (ekonomicznym), żeby można było mówić o nowej jakości, a nie o zbiorze elementów. Związki funkcjonalne

⁵ Stanowi to zmianę w stosunku do pierwotnego brzmienia definicji gospodarstwa rolnego, które odnosiło się do powierzchni gospodarstwa nie mniejszej niż 1 ha użytków rolnych. Ustawodawca nowelizacją u.k.u.r. z 26 kwietnia 2019 r. wskazał, że norma obszarowa 1 ha dotyczy łącznej powierzchni wszystkich nieruchomości rolnych i nie ma wymogu, żeby co najmniej jedna nieruchomość miała 1 ha powierzchni (por. uzasadnienie ustawy z 26 kwietnia 2019 r.). Jak słusznie zauważa J. Bieluk, pojęcie nieruchomości rolnej jest szersze od pojęcia użytków rolnych i obejmuje także nieużytki, jeżeli mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej. Zob. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 61; odmiennie: E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX, art. 2.

między elementami powinny być na tyle mocne, aby masa majątkowa mogła służyć wykonywaniu działalności rolniczej. Trzeba wprawdzie pamiętać, że grunty rolne przesądzą o rolnej kwalifikacji całego zespołu składników majątkowych jako gospodarstwa rolnego⁶, ale w skład gospodarstwa rolnego wchodzi także inne składniki majątkowe: lasy, budynki, urządzenia, inwentarz, zapasy oraz prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego⁷. Składniki gospodarstwa rolnego muszą bowiem umożliwiać zorganizowanie w oparciu o nie działalności rolniczej. To właśnie funkcjonalny aspekt definicji gospodarstwa rolnego przesądza o potencjalnej możliwości prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Warto przypomnieć, że samo posiadanie lub własność gospodarstwa rolnego nie zawsze są tożsame z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, co z kolei nie zawsze jest równoznaczne z wykonywaniem działalności gospodarczej.

Należy przede wszystkim wziąć pod uwagę klasyczne gruntowe ujęcie gospodarstwa rolnego, w ramach którego do uznania jednostki wytwórczej za gospodarstwo rolne wystarcza spełnienie przesłanki kwalifikacji gruntu jako rolnego i jedynie potencjalna możliwość rolniczego wykorzystania tego gruntu. Niewymagane jest natomiast prowadzenie jakiegokolwiek produkcji rolnej na gruntach. Z uwagi na brak definicji legalnej pojęcia „prowadzenie gospodarstwa rolnego” należy nadać mu typowe znaczenie, jakie zwrot ten ma w języku polskim. „Prowadzenie” oznacza zatem sprawowanie nad czymś nadzoru, zarządzanie, kierowanie czymś, zajmowanie się czymś, trudnienie się czymś, realizowanie jakiegoś celu⁸. Z uwagi na przeznaczenie gospodarstwa rolnego do prowadzenia działalności rolniczej należy uznać, że chodzi właśnie o tego typu aktywność. Trzeba więc przyjąć, że sama własność lub posiadanie gospodarstwa rolnego w rozumieniu u.k.u.r. nie mogą być kwalifikowane jako prowadzenie gospodarstwa rolnego, konieczne jest jeszcze wykonywanie działalności rolniczej.

⁶ Postanowienie SN z 7 maja 1997 r., sygn. akt II CKN 197/97, Wokanda 1997, nr 9, s. 9; postanowienie SN z 7 maja 1997 r., sygn. akt 137/97, LEX nr 30450.

⁷ W doktrynie toczy się dyskusja, czy wyliczenie składników gospodarstwa rolnego ma charakter enumeratywny czy przykładowy. Przeważa stanowisko o przykładowym charakterze wyliczenia tych składników (tak: R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 79; M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44–55(3) Kodeksu cywilnego*, Kraków 1997, s. 219; K. Stefańska, *Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego*, w: *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997, s. 216–217. Stanowisko przeciwne zakłada, że niewymienione składniki nie wchodzi w skład gospodarstwa rolnego (tak: E. Skowrońska-Bocian, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1–449*¹¹, t. 1, Warszawa 2011, s. 286; wyrok NSA z 20 września 1991 r., II SA 669/91, ONSA 1992, nr 2, poz. 26; wyrok NSA z 15 marca 1995 r., SA/Gd 3078/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 73).

⁸ S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 2006, s. 596.

3. Działalność rolnicza

W klasycznych ujęciach działalność rolnicza to pewna sfera działalności gospodarczej⁹. Zmiany w założeniach Wspólnej Polityki Rolnej¹⁰, które przewidują ochronę rolnika nie z uwagi na sam fakt posiadania gruntu rolnego, ale ze względu na inne funkcje spełniane przez producentów rolnych (produkcyjną, środowiskową i społeczną), wzbudziły potrzebę dokonania ponownej analizy tego zagadnienia przy uwzględnieniu przesłanek, które łączą posiadanie gruntu rolnego z wykonywaniem działalności rolniczej. Z perspektywy jurystycznej założenia te opierały się na powiązaniu wydatków publicznych przeznaczonych na rolnictwo europejskie z obowiązkami nałożonymi na rolników, w tym zapewnieniem bezpiecznej, zdrowej i jakościowo dobrej żywności oraz zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich, a w szczególności ze spełnieniem wymogów ochrony środowiska, ochrony krajobrazu wsi i zasobów kulturowych obszarów wiejskich. Rolnika zaczęto postrzegać nie tylko jako wytwórcę produktów, ale także podmiot realizujący pewne funkcje społeczne i środowiskowe, będący jednocześnie dostawcą dóbr publicznych dla społeczności lokalnej¹¹. W takiej sytuacji uznano, że pomoc unijna przysługuje podmiotowi, który realizuje nałożone na niego obowiązki o różnym charakterze, i nie zawsze jest to obowiązek prowadzenia działalności rolniczej.

Status prawny rolnika i działalności rolniczej był przedmiotem wielu opracowań doktryny oraz rozstrzygnięć judykatury¹², co usprawiedliwia

⁹ B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 89 i n.

¹⁰ Zmiana w założeniach Wspólnej Polityki Rolnej, przypisująca rolnikowi realizację funkcji gospodarczej, środowiskowej i społecznej, została zapoczątkowana na szczycie berlińskim, w ramach Agendy 2000; a następnie była kontynuowana i rozwijana, czego normatywnym wyrazem są: rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. Urz. UE L 2005, 209/1) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 2013, 347/487).

¹¹ P.A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954, t. 36, nr 4, s. 387; J. Wilkin, *Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych*, w: J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Warszawa 2010, s. 41.

¹² R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 3; idem, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 118 i n.; B. Jeżyńska, *Producent rolny...*; P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009, s. 321–323; idem, *Definicja i status rolnika w prawie polskim i wło-*

wybiórczą prezentację poglądów w tym zakresie. Warto jednak odnotować, że unijny i polski prawodawca posługują się różnymi definicjami działalności rolniczej, co więcej, nawet w polskim systemie prawnym pojęcie to jest różnie definiowane, a to wpływa na odmienne określenie statusu takiej działalności, w tym zaliczenie jej do kategorii działalności gospodarczej.

Uniwersalny charakter definicji działalności gospodarczej zawartej w ustawie z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹³ i zaliczenie do jej zakresu działalności wytwórczej w rolnictwie powoduje, że właśnie ta definicja powinna jako pierwsza stać się przedmiotem rozważań. Jeśli bowiem ustawodawca w innych aktach prawnych o charakterze publicznoprawnym posługuje się zwrotem „działalność gospodarcza”, a nie definiuje go na potrzeby tego aktu, to należy odwołać się do definicji z ustawy Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z art. 3 powołanej ustawy działalność gospodarcza to zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Z prowadzeniem tej działalności związany jest status przedsiębiorcy.

Mimo tak szerokiego ujęcia zakresu regulacji przepisów ustawy nie stosuje się jednak do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów oraz wyrobu wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrów wina w ciągu roku gospodarczego¹⁴, działalności rolników w zakresie sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych, z wyjątkiem przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych uzyskanych w ramach prowadzonych działów specjalnych produkcji rolnej oraz produktów opodatkowanych podatkiem akcyzowym¹⁵, a także działalności prowadzonej przez koła gospodyń wiejskich¹⁶, o czym stanowi *expressis verbis* art. 6 powołanej ustawy.

skim, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2007, z. 3; A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7–8, s. 23; D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2005, s. 56 i n.; eadem, *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013, s. 205 i n.; eadem, *Działalność rolnicza w przepisach prawa publicznego i prywatnego*, „Studia Iuridica” 2014, t. 59, s. 217 i n.

¹³ Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 162).

¹⁴ O których mowa w art. 17 ust. 3 ustawy z 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1891).

¹⁵ Art. 20 ust. 1c ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1426 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 165 ze zm.).

Zdaniem większości przedstawicieli doktryny¹⁷ nie wyłącza to zaliczenia działalności rolniczej do działalności gospodarczej, jeśli spełnia ona wszystkie ustawowo określone wymogi do zakwalifikowania jej jako gospodarczej. Dotyczy to zatem działalności prowadzonej zarobkowo, której można nadać przymioty zorganizowania i ciągłości. Nie ma też uzasadnienia negowania gospodarczego charakteru działalności z uwagi na uwarunkowania klimatyczne czy przyrodnicze determinujące przebieg i organizację produkcji rolnej. Zadania organów administracji publicznej w stosunku do rolnictwa określają natomiast inne akty prawne¹⁸.

Także przepisy innych aktów o charakterze publicznoprawnym uznają działalność rolniczą za działalność gospodarczą, co dotyczy zwłaszcza ustaw podatkowych. Jako przykład można podać ustawę z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁹, która w art. 3 pkt 9 stanowi, że za działalność gospodarczą uważa się każdą działalność zarobkową w rozumieniu przepisów ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, w tym wykonywanie wolnego zawodu, a także każdą inną działalność zarobkową wykonywaną we własnym imieniu i na własny lub cudzy rachunek, nawet gdy inne ustawy nie zaliczają tej działalności do działalności gospodarczej lub osoby wykonującej taką działalność – do przedsiębiorców.

¹⁷ Stanowisko takie zostało wyrażone m.in. przez R. Budzinowskiego (*Status prawny rolnika...*, s. 111 i n.), A. Kidybę (*Galimatias z przedsiębiorcami*, „Rzeczypospolita” z 18.06.2003 r., s. C3), K. Kohutka (w: M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, LEX), B. Jeżyńską (*Producent rolny...*, s. 101 i n.), A. Wałaszek-Pyziół (*Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994, s. 28), M. Waliński (*Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 90), A. Pietrzak (*Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 6, LEX).

¹⁸ D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza...*, „Studia Iuridica” 2014, nr 59, s. 217 i n.; R. Budzinowski, w: *Prawo rolne...*, s. 113-114; idem, *Status prawny rolnika...*; B. Jeżyńska, *Producent rolny...*, s. 101 i n.; A. Wałaszek-Pyziół, *Swoboda działalności...*, s. 28; M. Waliński, *Nowe prawo...*, s. 90; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 57; K. Bukowski, *Z problematyki ograniczenia działalności gospodarczej radnego gminy*, „Radca Prawny” 2000, nr 4, s. 94 i n. Podobne stanowisko wyraził NSA w uchwale z 29 sierpnia 2007 r., II OSK 1618/06, LEX nr 364703; uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów z 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07, ONSAiWSA 2007, nr 3, poz. 62; wyroku z 27 stycznia 2011 r., II OSK 2298/10, LEX nr 953044, w których stwierdził, że prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzierżawionych od gminy gruntów rolnych będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Należy zaznaczyć, że orzecznictwo nie jest jednolite: por. wyrok WSA w Warszawie z 25 maja 2006 r., VI SA/Wa 255/06, LEX nr 276749, w którym sąd stwierdził, że ustawodawca nie uznaje za przedsiębiorców osób prowadzących wyłącznie działalność wytwórczą w rolnictwie w postaci upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także agroturystyki.

¹⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1325).

Podobnie ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²⁰ obejmuje swoim zakresem działalność rolniczą. Rolnik jest bowiem podatnikiem podatku VAT, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług, który zawiera szeroką definicję działalności gospodarczej. Zgodnie z powołanym przepisem działalność ta obejmuje „wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników [...]”. Podatnikami podatku VAT są także osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, bez względu na cel i rezultat tej działalności.

Cechą wspólną tych definicji jest odwołanie się do kryterium zysku jako konstytutywnej przesłanki działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców. Wynika to wprost z brzmienia jej art. 3, w którym ustawodawca postanowił, że działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły²¹. Konieczne jest zatem, aby działalność w celu zarobkowym zaspokajała na rynku potrzeby materialne i niematerialne osób trzecich i była działalnością prowadzoną na zbyt. Działalnością gospodarczą nie jest zatem zaspokajanie własnych potrzeb, tj. działalność konsumpcyjna²².

Odnosząc tą cechę działalności gospodarczej do pojęcia „prowadzenie gospodarstwa rolnego”, należy wskazać, że celem prowadzenia gospodarstwa rolnego powinno być osiągnięcie zysku, a nie jedynie działalność prowadzona w celu zaspokajania potrzeb rolnika i jego rodziny. W piśmiennictwie zauważono, że samo wytwarzanie szeroko rozumianych produktów rolnych (bez ich sprzedaży w mniejszym lub większym zakresie), a więc wytwarzanie

²⁰ Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 568 ze zm.).

²¹ W doktrynie prawa gospodarczego i orzecznictwie podnosi się, że dana działalność jest zarobkowa, jeżeli jest prowadzona w celu osiągnięcia dochodu, zarobku, rozumianego jako nadwyżka przychodów nad nakładami z tej działalności. W aspekcie subiektywnym oznacza to cel podmiotu polegający na zamiarze osiągnięcia zysku z prowadzonej działalności, niezależnie od tego, czy zostanie on rzeczywiście osiągnięty, czy podmiot ponosi straty. Por. S. Koroluk, *Cechy działalności gospodarczej w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, w: A. Powalowski, S. Koroluk, *Podjęmowanie działalności gospodarczej w świetle regulacji prawnych*, Bydgoszcz – Gdańsk 2005, s. 33; uchwała SN z 30 listopada 1992 r., III CZP 134/92, OSNCP 1993/5, poz. 79. O realizacji celu zarobkowego można także mówić w aspekcie obiektywnym, kiedy działalność jest prowadzona na tyle racjonalnie i gospodarnie, że może przynosić jakieś zyski. Por. M. Brożyna, w: M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Swoboda działalności...*, art. 2; wyrok NSA w Warszawie z 26 września 2008 r., II FSK 789/07, LEX nr 495147.

²² M. Brożyna, w: M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Swoboda działalności...*, art. 2. Pogląd ten znajduje także oparcie w orzecznictwie – por. postanowienie SN z 29 kwietnia 1998 r., III CZP 7/98, OSNC 1998/11, poz. 188.

ich tylko na własne potrzeby, nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, jako że nie spełnia przesłanki zarobkowości²³.

Na marginesie warto zauważyć, że pojęcie działalności rolniczej nie jest tożsame z pojęciem działalności wytwórczej w rolnictwie. Ta pierwsza obejmuje bowiem – oprócz działalności wytwórczej w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także zbywania płodów rolnych uzyskanych m.in. dzięki uprawie ziemi i hodowli zwierząt – skup produktów rolnych, przetwórstwo rolne i usługi dla rolnictwa. Takie rozumienie działalności rolniczej ustawodawca określił w ustawie o podatku od towarów i usług²⁴.

Tak ujęte w polskim systemie prawa rozumienie działalności rolniczej pozostaje jednak w sprzeczności z definicją działalności gospodarczej w przepisach dotyczących wsparcia bezpośredniego. Gospodarstwo rolne niekoniecznie musi bowiem produkować na zbyt, aby mieć taki status, a definicja działalności rolniczej jest zasadniczo odmienna (znacznie szersza) niż zawarta w ustawie Prawo przedsiębiorców. Definicja działalności rolniczej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009²⁵ obejmuje bowiem także utrzymywanie gruntów rolnych przy zachowaniu norm dobrej

²³ K. Kohutek, w: M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Swoboda działalności...*, nadal aktualny; por. M. Magdziarczyk, *Glosa aprobowana do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/2007*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6, s. 157; A. Rzetecka-Gil, *Glosa do uchwały NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r.*, sygn. II OPS 2007, nr 1, LEX.

²⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 15 ustawy o podatku od towarów i usług przez działalność rolniczą rozumie się produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, gruntową, szklarniową i pod folią, produkcję roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadowniczą, chów, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego lub fermowego oraz chów i hodowlę ryb i innych organizmów żyjących w wodzie, a także uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybní, uprawy roślin „in vitro”, fermową hodowlę i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowlę i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, chów i hodowlę dżdżownic, entomofagów i jedwabników, prowadzenie pasiek oraz chów i hodowlę innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym oraz sprzedaż produktów gospodarki leśnej i łowieckiej, z wyjątkiem drewna okrągłego z drzew tropikalnych (CN 4403 41 00 i 4403 49) oraz bambusa (CN 1401 10 00), a także świadczenie usług rolniczych.

²⁵ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 608.

kultury rolnej, bez konieczności prowadzenia na tych gruntach dalej idącej aktywności w postaci produkcji roślinnej i zwierzęcej²⁶.

Przepisy unijne wskazują dziedziny, w których muszą być zachowane wymogi dobrej kultury rolnej, ale ich szczegółowe określenie pozostawiają państwom członkowskim w ustawodawstwie krajowym²⁷. Trzeba jednak dodać, że spełnienie przesłanki prowadzenia działalności rolniczej nie jest wystarczające, lecz stanowi raczej punkt wyjścia do analizy, czy rolnik w danym wypadku odpowiada warunkom do uzyskania płatności. Aby uzyskać uprawnienie do płatności, rolnik powinien wykazać się także aktywnością zawodową²⁸. Mimo deklaracji przyjętej w rozporządzeniu, że płatności powinny trafiać do podmiotów, które rzeczywiście zajmują się działalnością rolniczą i są w stanie zapewnić funkcjonowanie odpowiedniej infrastruktury na obszarach wiejskich, przyjęta definicja rolnika aktywnego zawodowo odbiega jednak od potocznego rozumienia tego zwrotu. Nie wiąże bowiem tego statusu z prowadzeniem produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Za wystarczający należy uznać zwłaszcza wymóg, aby na obszarach utrzymywanych naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy prowadzone były działania minimalne określone przez państwa członkowskie, a roczna kwota płatności bezpośrednich wynosiła co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych przez nią z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym. Ponadto rozporządzenie uznaje automatycznie za rolników aktywnych zawodowo takie podmioty, których płatności bezpośrednie w poprzednim roku nie przekroczyły kwoty 5 tys. euro.

²⁶ Definicja działalności rolniczej znajduje się w art. 4 ust. 1 c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 r. z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347/608 z 20.12.2013 r.). Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu działalność rolnicza to: (1) produkcja, hodowla lub uprawa produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowla zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich; (2) utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję; (3) prowadzenie działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy.

²⁷ Szerzej: D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 67.

²⁸ Definicja rolnika aktywnego zawodowo zawarta jest w art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE L 347/608 z 20.12.2013 r.

Analiza ta prowadzi do wniosku, że pojęciami działalności rolniczej, działalności wytwórczej w rolnictwie czy prowadzenia gospodarstwa rolnego należy posługiwać się rozważnie, ze świadomością ich znaczenia i uwzględnieniem faktu, że ustawodawca unijny stosuje pojęcie działalności rolniczej, którą definiuje na potrzeby przyznawania uprawnienia do płatności. Obejmuje nim zatem nie tylko działalność wytwórczą, ale także inne formy aktywności w rolnictwie. Za niewystarczający należy natomiast uznać sam fakt posiadania gruntu rolnego czy utrzymywania go zgodnie z normami dobrej kultury rolnej, co dopiero potencjalnym czyni prowadzenie na nim działalności rolniczej.

4. Osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego

Pozycja prawna rolnika indywidualnego odmiennie określona jest w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Aby ograniczyć obrót nieruchomościami rolnymi, ustawodawca wprowadził regułę, że uprawnienie do nabycia nieruchomości rolnej przysługuje co do zasady wyłącznie rolnikowi indywidualnemu, który powinien spełniać przesłankę osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego²⁹. Ponadto nabywca nieruchomości rolnej jest zobowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzić to gospodarstwo osobiście. Ustawodawca wprowadził także zakaz zbywania i oddawania w posiadanie nieruchomości innym podmiotom we wskazanym okresie.

W ten sposób wprowadził dodatkowy wymóg, aby gospodarstwo rolne było prowadzone osobiście, a z analizy przepisów u.k.u.r. wynika, że w istocie chodzi o osobiste wykonywanie zarówno czynności zarządczych dotyczących gospodarstwa, jak i pracy w tym gospodarstwie. Jest to zatem zwrot, który daleko wykracza poza wykonywanie działalności wytwórczej w rolnictwie czy działalności rolniczej, determinuje bowiem prawną formę organizacji gospodarstwa rolnego oraz sposób zarządzania gospodarstwem. Już na tym etapie rozważań należy uznać, że ograniczenia wynikające z obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego istotnie wpływają na gwarantowaną konstytucyjnie wolność gospodarczą, która powinna być cechą działalności gospodarczej, także rolniczej działalności gospodarczej³⁰.

²⁹ Na zasadach wyjątku nabycie na rzecz innego podmiotu niż określony w art. 2a ust. 1 i 3 u.k.u.r. jest dopuszczalne po uzyskaniu zgody dyrektora generalnego KOWR na podstawie art. 2a ust. 4 u.k.u.r.

³⁰ Należy bowiem przyjąć za doktrynę prawa publicznego gospodarczego i judykaturą, że w ramach tak zakreślonej wolności mieści się cały szereg częściowych swobód gwarantowanych

Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 b) u.k.u.r. osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego przez osobę fizyczną obejmuje pracę oraz podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Przesłanki te nie są jednak sformułowane w sposób jednoznaczny, toteż stały się podstawą dyskusji w doktrynie i judykaturze. Na temat osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego wielokrotnie wypowiadały się sądy powszechne, stwierdzając, że gospodarstwo rolne o powierzchni do 300 ha użytków rolnych, tj. takie, które spełnia cechę rodzinności, opiera się przede wszystkim na pracy prowadzącego je rolnika. Wprowadzenie ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw³¹ kryterium pracy jest zatem doprecyzowaniem obowiązującego dotychczas wymagania osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że „prowadzi gospodarstwo rolne ten, kto władając nim w sensie prawnym – jako właściciel, posiadacz samoistny czy zależny – wykonuje czynności natury funkcjonalnej, niezbędne dla racjonalnej gospodarki w konkretnym gospodarstwie rolnym. Z uwagi na różnorodność gospodarstw rolnych, zakres i rodzaj wykonywanych czynności może być rozmaity, jednakże w każdym przypadku chodzi o takie czynności, bez których funkcja gospodarstwa nie mogłaby być zrealizowana. Chodzi zatem o pracę w wymiarze i z częstotliwością odpowiednią do charakteru prowadzonej produkcji”³². Przesłanka pracy w gospodarstwie jest ponadto spełniona, jeżeli osoba fizyczna pracuje w całym gospodarstwie rolnym lub w znacznej jego części, w porównaniu do całości. Wymóg ten natomiast nie jest spełniony w przypadku wydzierżawienia znacznej części gospodarstwa.

W takim bowiem wypadku dochód osiągany jest z czynszu dzierżawnego, a nie z osobistego prowadzenia działalności rolniczej. Nie odpowiada to modelowi gospodarstwa rodzinnego, które w zamierzeniu ustawodawcy

konstytucyjnie i ustawowo. Do tych cząstkowych wolności należą: swoboda wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzonej działalności, swoboda konkurencji z innymi podmiotami, swoboda w zakresie zbywania swoich towarów lub usług, swoboda w zakresie decydowania o sposobie zaangażowania kapitału, swoboda w zakresie zatrudniania pracowników, swoboda umów, swoboda decydowania o przedmiocie działalności i czasie jej trwania. Por. A. Pietrzak, *Prawo przedsiębiorców...*, art. 2; E. Komierzyńska-Orlińska, *Prawo przedsiębiorców*, w: M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX.

³¹ Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382).

³² Uzasadnienie projektu ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 2849 z 26.02.2010 r., s. 17–18.

powinno zapewniać rolnikowi i jego rodzinie utrzymanie dzięki osobistemu prowadzeniu w nim działalności rolniczej, tj. działalności wytwórczej w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej³³. W doktrynie podkreśla się też, że praca w gospodarstwie rolnym powinna być pracą stałą, z uwzględnieniem cyklu biologicznego i przyrodniczo-klimatycznego. Przerwa w pracy w gospodarstwie rolnym „nie powinna stanowić przeszkody do stwierdzenia, że osoba zainteresowana nabyciem nieruchomości rolnej spełnia warunki art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. a u.k.u.r., dotyczy to zarówno przerwy powstałej wskutek okoliczności niezależnych od osoby zainteresowanej, powstałej wskutek choroby, jak i przerwy zamierzonej i spowodowanej świadomym podjęciem decyzji o rezygnacji z osobistej pracy w gospodarstwie rolnym”³⁴.

Podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej oznacza natomiast zawieranie umów dostawy, kontraktacji, dzierżawy, leasingu, umów o pracę i innych związanych z funkcjonowaniem gospodarstwa rolnego. W istocie chodzi o decyzje podstawowe, o istotnym dla funkcjonowania gospodarstwa znaczeniu. Pozostałe decyzje o mniejszej wadze lub takie, których podjęcie wymaga wiadomości specjalistycznych, pozostają poza zakresem tego zwrotu³⁵. Tak sformułowane przesłanki osobistego prowadzenia działalności gospodarczej przesądzają w zasadzie o braku możliwości prowadzenia gospodarstwa rolnego w formie jednostki organizacyjnej, w tym spółki czy zlecenia czynności zarządczych podmiotom zewnętrznym.

Warto również zauważyć, że przepisy u.k.u.r. wkraczają w konstytucyjnie chronione prawo własności (art. 64 Konstytucji RP) i stanowią wyjątek od zasady swobodnego dysponowania własnością należącej do istoty tego prawa zgodnie z art. 140 k.c. Ograniczenia prawa własności, która jest chroniona art. 64 Konstytucji RP, są dopuszczalne w świetle ust. 3 powołanego artykułu, ale tylko w zakresie, w jakim nie naruszają istoty tego prawa. Artykuł 2b ust. 2 ustanawia zaś *de facto* formę własności przymusowej³⁶.

³³ Wyrok SN z 13 listopada 2014 r., V CSK 52/14, LEX nr 1622340; wyrok SA we Wrocławiu z 2 kwietnia 2015 r., I ACa 227/15, OSAW 2016/1, poz. 333.

³⁴ E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” 2004, nr 6, s. 72; podobnie B. Wierzbowski, *Wójt nie musi być detektywem, ale będzie geodetą*, „Rzeczpospolita” z 5.09.2003 r.

³⁵ A. Majewski, *Problematyka prawna kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 185; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 342; odmiennie: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który stwierdził, że chodzi o wszystkie decyzje dotyczące gospodarstwa rolnego: wyrok WSA w Poznaniu z 24 kwietnia 2014 r., II SA/Po 93/14, LEX nr 1500398.

³⁶ Postanowienie Sądu Rejonowego w Wąbrzeźnie z 16 listopada 2018 r., I Ns 242/18, LEX nr 2623281.

Osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego powinno być realizowane w okresie 5 lat od dnia nabycia gospodarstwa. We wskazanym okresie przepisy u.k.u.r. (art. 2b ust. 2) zakazują zbycia i oddania w posiadanie nieruchomości rolnej. Brak legalnej definicji zbycia nieruchomości rolnej i przyjęcie w tym względzie wykładni celowościowej prowadzi do uznania, że chodzi o przeniesienie własności nieruchomości pod tytułem odpłatnym lub darmym w drodze umowy lub jednostronnej czynności prawnej. Jeśli chodzi o zakaz oddawania nieruchomości rolnej w posiadanie innym podmiotom, to należy uznać regulację Kodeksu cywilnego za punkt odniesienia dla wykładni tego zwrotu i przyjmując, że zakaz ten obejmuje wszystkie przypadki, w których dochodzi do przekazania nieruchomości do faktycznego władania innemu podmiotowi. Nie dotyczy to jedynie dzierżyciela, który włada nieruchomością za kogoś innego³⁷. Przyjęcie tej interpretacji uniemożliwia zbycie niewielkiej procentowo powierzchni nieruchomości rolnej, wynajęcie siedliska czy części nieruchomości rolnej na cele agroturystyczne.

5. Podsumowanie

Regulacja art. 6 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 2b u.k.u.r. jest niezwykle restrykcyjna i budzi wiele wątpliwości związanych z celami ustawy określonymi w preambule³⁸, ale także w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy z 14 kwietnia 2016 r.³⁹ Wprowadzone do u.k.u.r. zmiany miały ma celu wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, właściwe zagospodarowanie ziemi rolnej, zapewnienie bezpieczeństwa żywności-

³⁷ Tak m.in. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 130 i n.; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 176 i n.; odmienne stanowisko oparte jest na przyjęciu tezy, że na wszystkie ograniczenia w dysponowaniu własnością należy patrzeć zawężająco, a ponadto wskazane jest stosowanie wykładni pozwalającej na zachowanie w maksymalnym stopniu uprawnienia właścicielskiego do rozporządzania rzeczą; zastosowanie wykładni celowościowej, uwzględniającej intencje ustawodawcy wyrażone jako potrzeba urzeczywistnienia zasady, iż gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa, przeciwdziałanie spekulacyjnemu obrotowi nieruchomościami rolnymi stanowiącymi niepomnażalne dobro publiczne, a także zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, pozwala na uznanie, że dopuszczalne jest zbycie lub oddanie w posiadanie niewielkiej części nieruchomości, przy uwzględnieniu celu, jakiemu ma ono służyć. W. Gonet, w: P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 150–151; postanowienie Sądu Rejonowego w Wąbrzeźnie z 16 listopada 2018 r., I Ns 242/18, LEX nr 2623281.

³⁸ Preambuła dodana nowelizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnych Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. poz. 585).

³⁹ Druk sejmowy nr 293, VIII kadencja Sejmu RP, s. 2.

wego, zapewnienie zrównoważonego rolnictwa, zgodnego z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano także, iż chodzi o „ochronę ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupowaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze”. To właśnie ten ostatni, antyspekulacyjny cel ustawy, wprowadzony głównie z uwagi na cudzoziemców nabywających nieruchomości rolne w Polsce, zdecydował o przesłance osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przesądzającej o statusie rolnika indywidualnego i możliwości nabycia nieruchomości rolnej. Wydaje się to nieproporcjonalną ingerencją w sposób wykonywania własności rolniczej, w działalność gospodarczą, także rolniczą działalność gospodarczą.

Poruszona problematyka w szerszym kontekście musi zatem rodzić także wątpliwości natury konstytucyjnej. Ustawodawca zgodnie z art. 23 Konstytucji RP zobowiązany jest chronić gospodarstwa rodzinne, które są podstawą ustroju rolnego państwa, nie może jednak naruszać postanowień art. 21 i 22 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 21 Konstytucji RP Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia, a wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy dokonywane jest na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Natomiast zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Przywołana norma konstytucyjna jest przepisem kierunkowym, nie powinna wpływać bezpośrednio na zasady organizacji gospodarstwa rolnego ani nie powinno się z niej wyprowadzać praw, wolności lub obowiązków o charakterze podstawowym. Na ustawodawcy ciąży zatem obowiązek poszukiwania równowagi pomiędzy wymienionymi wartościami konstytucyjnymi. Wprowadzenie ograniczeń ustawowych w u.k.u.r. w celu ochrony gospodarstwa rodzinnego musi być adekwatne do celu ochrony. Nie może też naruszać zasady proporcjonalności. Ta zasadnicza uwaga pozwala na sformułowanie kilku postulatów.

Po pierwsze, gospodarstwo rodzinne prowadzone osobiście przez rolnika jest podstawą ustroju rolnego i podlega ochronie, nie powinno to jednak oznaczać ograniczeń w wyborze prawnej i ekonomicznej formy organizacji tego gospodarstwa. Możliwość nabycia nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego, a następnie obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej istotnie narusza swobodę działalności gospodarczej w zakresie wyboru prawnej formy organizacji gospodarstwa rolnego. Na organizację gospodarstwa rolnego w ujęciu ekonomicznym wpływa natomiast pozbawienie rolnika

indywidualnego możliwości dokonywania takich czynności, jak zlecenie zarządu całym gospodarstwem rolnym lub wybranych czynności zarządczych w swoim gospodarstwie. Rolnik powinien mieć również możliwość swobodnego decydowania o wydzierżawieniu czy oddaniu w posiadanie niektórych nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa.

Po drugie, wszelkie ograniczenia wolności gospodarczej i prawa własności powinny być rozpatrywane przez pryzmat zasady proporcjonalności. Dla zapewnienia realizacji celów u.k.u.r., tj. właściwego zagospodarowania ziemi rolnej, wystarczające wydaje się wprowadzenie obowiązku zachowania rolnego charakteru nieruchomości, przy zachowaniu zasady, że są to obszary utrzymywane naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy. Dodatkowym wymogiem powinien być obowiązek prowadzenia na tych terenach działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie. Takie podejście odpowiada modelowi rolnictwa przyjętemu we Wspólnej Polityce Rolnej.

BIBLIOGRAFIA

- Bednarek M. (1997), *Mienie. Komentarz do art. 44–55(3) Kodeksu cywilnego*, Kraków.
- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Blajer P. (2007), *Definicja i status rolnika w prawie polskim i włoskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” z. 3.
- Blajer P. (2009), *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle prawnoporównawczym*, Kraków.
- Brożyna M. (2005), w: M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa, LEX.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
- Budzinowski R. (2002), *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3.
- Budzinowski R. (2019), *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Bukowski K. (2000), *Z problematyki ograniczenia działalności gospodarczej radnego gminy*, „Radca Prawny” nr 4.
- Dubisz S. (red.) (2006), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa.
- Gonet W. (2020), w: P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Jeżyńska B. (2008), *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin.
- Kidyba A. (2003), *Galimatias z przedsiębiorcami*, „Rzeczpospolita” z 18.06.2003 r.
- Klat-Górska E. (2004), *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” nr 6.
- Klat-Górska E. (2014), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa, LEX.

- Kohutek K. (2005), w: M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster (2005), *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa, LEX.
- Komierzyńska-Orlińska E. (2019), *Prawo przedsiębiorców*, w: M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa, LEX.
- Koroluk S. (2005), *Cechy działalności gospodarczej w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, w: A. Powałowski, S. Koroluk, *Podjęmowanie działalności gospodarczej w świetle regulacji prawnych*, Bydgoszcz – Gdańsk.
- Lichorowicz A. (1998), *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 7–8.
- Łobos-Kotowska D. (2005), *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec.
- Łobos-Kotowska D. (2013), *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, „Studia Iuridica Agraria” t. XI.
- Łobos-Kotowska D. (2013), *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa.
- Łobos-Kotowska D. (2014), *Działalność rolnicza w przepisach prawa publicznego i prywatnego*, „Studia Iuridica” t. 59.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Magdziarczyk M. (2007), *Głosa aprobowująca do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/2007*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 5–6.
- Majewski A. (2005), *Problematyka prawna kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” t. IV.
- Paździk R., Dudzik A. (2002), *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez osoby fizyczne i prawne z Unii Europejskiej (uwagi na tle stanowiska negocyjacyjnego)*, „Rejent” nr 12.
- Pietrzak A. (2019), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa, LEX.
- Rzetecka-Gil A. (2007), *Głosa do uchwały NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. II OPS, nr 1*, LEX.
- Samuelson P.A. (1954), *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” t. 36, nr 4.
- Skowrońska-Bocian E. (2011), w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1–449¹¹*, t. 1, Warszawa.
- Stefańska K. (1997), *Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego*, w: *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków.
- Szydło M. (2005), *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa.
- Walaszek-Pyziół A. (1994), *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków.
- Waligórski M. (2001), *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań.
- Wierzbowski B. (2003), *Wójt nie musi być detektywem, ale będzie geodetą*, „Rzeczpospolita” z 5.09.2003 r.
- Wilkin J. (2010), *Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych*, w: J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Warszawa.

LEGAL CONCEPTS OF RUNNING AN AGRICULTURAL HOLDING AS AN INDIVIDUAL

Summary

The issues discussed in the article concern the notion of running an agricultural holding in person. This term has been used for the purpose of restrictions in the trading in agricultural land contained in the Act on shaping the agricultural system. The requirement of “personal running” of an agricultural holding is extremely restrictive and gives rise to a number of doubts, including constitutional ones, which have been examined in the doctrine and in courts. Moreover, it seems to be a disproportionate interference in the way agricultural ownership is exercised, as well as in economic activity, including agricultural-economic. Any restriction of economic freedom and ownership rights should be considered through the prism of the proportionality principle. In order to ensure the fulfilment of the objectives of the Act on shaping the agricultural system, i.e. the proper management of agricultural land, it would seem to be sufficient to provide for an obligation to maintain the agricultural character of the real estate, with the implementation of the principle the latter is an area naturally maintained in a condition suitable for grazing or cultivation, with minimum standards being observed. Such an approach corresponds to the model of agriculture adopted in the Common Agricultural Policy.

Keywords: personal running of an agricultural holding, agricultural activity, limitations in trading in agricultural real estate

IL CONCETTO DI CONDUZIONE PERSONALE DELL'AZIENDA AGRICOLA

Riassunto

Le questioni discusse nell'articolo riguardano il concetto di conduzione personale dell'azienda agricola, il quale è stato impiegato con la finalità di affrontare i limiti posti al trasferimento dei terreni agricoli previsti dalla legge sul regime agrario. Il costrutto è molto limitativo e comporta una serie di dubbi, anche costituzionali, sollevati nella dottrina e nella giurisprudenza. In più, sembra realizzare un'ingerenza sproporzionata nel modo in cui viene gestita la proprietà agricola, nonché l'attività economica, compresa anche l'attività economica agricola. Tutti i limiti posti alla libertà economica e ai diritti di proprietà andrebbero valutati guardando attraverso il prisma del principio di proporzionalità. Al fine di raggiungere gli obiettivi proposti nella legge evocata, vale a dire una gestione adeguata del terreno agricolo, sembra essere sufficiente introdurre l'obbligo di mantenere il carattere agrario del terreno stesso, nel contempo stabilendo il principio secondo il quale si tratta di aree che vanno mantenute in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione in modo naturale, pur rispettando i minimi standard. Un tale approccio va di pari passo con il modello dell'agricoltura adottato nella politica agricola comune.

Parole chiave: conduzione personale dell'azienda agricola, attività agricola, limiti posti al trasferimento dei terreni agricoli

ANETA SUCHOŃ*

ORCID: 0000-0002-5410-7853

Prawna problematyka sprzedaży, użytkowania wieczystego oraz dzierżawy nieruchomości rolnych z zasobu gminnego

1. Wprowadzenie

Nieruchomości rolne mogą wchodzić w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa albo stanowić własność prywatną lub samorządu terytorialnego (najczęściej gminy). Problematyka tych ostatnich jest rzadko poruszana w literaturze, mimo że w niektórych gminach wiejskich takie grunty zajmują znaczną powierzchnię¹. Ponadto kwestia odpowiedniego wykorzystania gruntów rolnych – niezależnie od tego, kto jest właścicielem – jest istotna w kontekście produkcji żywności oraz ochrony środowiska².

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Do gminnego zasobu nieruchomości należą grunty, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Warto wspomnieć, że na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) gminy pozyskały własność nieruchomości, w tym o charakterze rolnym. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, 1378 ze zm.; dalej: u.s.g.) stworzyła także możliwość nabycia mienia komunalnego. Przykładowo nieruchomości do zasobu można pozyskać na podstawie umowy sprzedaży albo użytkowania wieczystego, zamiany lub darowizny, w drodze wyłączenia na rzecz gminy czy na podstawie wykonania prawa pierwokupu. R. Doganowski, *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości jako instrument gospodarki nieruchomościami gminy*, <https://pprn.pl/?p=19624> [dostęp: 18.12.2020].

² W strategii Komisji Europejskiej „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego (F2F) z 20 maja 2020 r. wskazano, że

Gmina, gospodarując gruntami rolnymi, powinna kierować się zasadami ustroju rolnego państwa, które ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³ określa m.in. jako: poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa. Walerian Pańko dostrzegł w ramach ustroju rolnego nie tylko stosunki własnościowe i formy organizacyjne gospodarstw rolnych, lecz także organizację wsi jako szczególnej jednostki osadniczej służącej przede wszystkim gospodarstwom rolnym i związanym z nimi gospodarstwom domowym rolników⁴.

Gmina, będąc właścicielem gruntów rolnych, nie prowadzi na nich bezpośrednio działalności rolniczej, chociaż ustawodawca nie wyłącza tego obowiązku w odniesieniu do gruntów jednostek samorządu terytorialnego. Omawiane podmioty zobowiązane są do stosowania m.in. ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵, ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Okazuje się, że konieczność stosowania różnych aktów prawnych powoduje problemy w praktyce. Dotyczą one wielu kwestii, np. przetargów na sprzedaż czy dzierżawę nieruchomości rolnych, obowiązków nabywców gruntów gminnych, prawa pierwokupu przysługującego KOWR czy gminie, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnych we własność.

należy pilnie „zmniejszyć zależność od pestycydów, ograniczyć nadmierne nawożenie, wzmocnić rolnictwo ekologiczne, poprawić dobrostan zwierząt oraz odwrócić proces utraty różnorodności biologicznej”. Działania te związane są przede wszystkim z gruntami rolnymi jako podstawowym czynnikiem produkcji, a jednocześnie grunty te stanowią miejsce życia ptaków i występowania roślin (np. łąki i pastwiska jako miejsca bioróżnorodności). Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX:52020DC0381> [dostęp: 18.12.2020]; <https://www.kpodr.pl/laki-i-pastwiska-oazy-bioroznorodnosci/> [dostęp: 18.12.2020].

³ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655 ze zm.; dalej: u.k.u.r.).

⁴ W. Pańko, *Prawo rolne*, Katowice 1980, s. 20 i n. Natomiast Unia Europejska ujmuje rozwój obszarów wiejskich szerzej, wskazuje trzy nadrzędne cele: poprawę konkurencyjności rolnictwa, zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi i ochrony klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Zob. Strategia „Od pola do stołu”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX:52020DC0381> [dostęp: 18.12.2020].

⁵ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.; dalej: u.g.n.).

Celem rozważań jest zatem próba rozstrzygnięcia wybranych problemów prawnych związanych ze sprzedażą, użytkowaniem wieczystym i dzierżawą nieruchomości rolnych z zasobu gminnego.

2. Sprzedaż nieruchomości rolnych

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami określa, że sprzedaż nieruchomości następuje w drodze przetargu (ustnego nieograniczonego, ustnego ograniczonego, pisemnego nieograniczonego, pisemnego ograniczonego) lub w trybie bezprzetargowym⁶. Co do zasady o formie przetargu decyduje organizator⁷. Powstaje pytanie, czy gmina może zastosować każdą z nich, jeśli przedmiotem postępowania jest nieruchomość rolna. Odpowiedź na to pytanie wymaga ustalenia, czy dana nieruchomość ma charakter rolny w świetle u.k.u.r. Wtedy bowiem gmina, oprócz ustawy o gospodarce nieruchomościami, stosuje także ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z przyjętą w niej definicją pod pojęciem „nieruchomość rolna” należy bowiem rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Jeżeli zatem dany grunt rolny w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczony jest na cele inne niż rolne, to ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie ma zastosowania i gmina może dysponować swoją nieruchomością bez uwzględnienia tego aktu prawnego. Sąd Najwyższy w wyroku z 5 września 2012 r.⁸ orzekł, że „Nieruchomością rolną w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego jest także nieruchomość częściowo przeznaczona w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne”⁹.

⁶ Szerzej: A. Tułodziecki, *Komentarz do art. 40 GospNierU*, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis/el.

⁷ Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Olsztynie w wyroku z 29 grudnia 2011 r. (II SA/OI 924/11) orzekł, że „[...] w ustawie nie zdefiniowano pojęcia »organizator przetargu«. Przyjąć należy, że organizatorem przetargu jest właściwy organ, tj. organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Za tym, że organizatorem takiego przetargu w przypadku gminy powinien być właściwy organ wykonawczy gminy, przemawia dodatkowo art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta gminy należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym”, Legalis/el. nr 416249.

⁸ Wyrok SN z 5 września 2012 r., IV CSK 93/12, Legalis/el. nr 537348.

⁹ Szerzej na temat nieruchomości rolnej w świetle u.k.u.r.: K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środek kształtowania ustroju*

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego powinna być stosowana w przypadku, gdy nieruchomości rolne są przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne¹⁰. Oznacza to, że plan miejscowy uchwalony przez gminę oddziałuje na sprzedaż, użytkowanie wieczyste czy dzierżawę nie tylko gruntów gminnych, lecz także gruntów rolnych prywatnych oraz z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W postanowieniu z 18 kwietnia 2019 r. Sąd Najwyższy – Izba Cywilna¹¹ stwierdził, że „w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nie są nieruchomościami rolnymi takie, które są wprowadzane takimi w znaczeniu przyjętym w art. 46¹ k.c., lecz w planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na inne cele niż rolne. Po zmianie przeznaczenia nieruchomości rolnej w planie miejscowym może być ona z reguły nadal wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Może jednak zdarzyć się, że w planie ustalono inny niż rolniczy sposób tymczasowego zagospodarowania nieruchomości i właściciel nie może wtedy kontynuować prowadzenia działalności rolniczej na tych gruntach”.

Powstaje pytanie, czy w przypadku gminnych nieruchomości rolnych objętych u.k.u.r. można przeprowadzić przetarg nieograniczony. Nabywcami takich gruntów mogą być rolnicy indywidualni albo podmioty wskazane w u.k.u.r. Wydaje się, że bardziej zasadne byłoby organizowanie przetargów ograniczonych, w których biorą udział osoby mogące w świetle przepisów prawnych nabywać nieruchomości rolne. Przetarg ograniczony odbywa się wtedy, gdy warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób.

Umowa sprzedaży nieruchomości rolnych objętych u.k.u.r. może być zawarta tylko i wyłącznie z osobą, która spełnia wymagania określone w tym akcie prawnym. W przypadku gruntów gminnych umowa taka jest co do zasady zawierana dopiero po przeprowadzeniu przetargu, co wynika z ustawy z 21 sierpnia 1997 r. Z kolei art. 2a u.k.u.r. określa, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi

rolnego, Białystok 2019, s. 76 i n.; W. Fortuński, M. Kupis, *Pojęcie nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego z uwzględnieniem wybranego orzecznictwa*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2019, nr 2, s. 37–50; K. Czerwińska-Koral, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 6, s. 52–73; B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 96 i n.; A. Suchoń, *Pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane kwestie z praktyki notarialnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 91–111.

¹⁰ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

¹¹ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z 18 kwietnia 2019 r., IV CSK 464/18, Legalis Nr 1898276.

inaczej. Z reguły więc tylko tacy producenci rolni biorą udział w przetargach, choć niekiedy dopuszczane są także inne podmioty wskazane w ustawie. Warunkiem jest zgoda Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) na nabycie nieruchomości rolnych. Osoba, która uzyska taką zgodę, również może nabyć nieruchomości rolne. Powstaje jednak wątpliwość, czy owa zgoda powinna być wydana przed przystąpieniem do przetargu, czy dopiero po jego wygraniu przez oferenta i na etapie podpisania umowy sprzedaży.

Należy podkreślić, że niektóre gminy organizują przetargi nieograniczone na sprzedaż gruntów rolnych, wskazując, że w sytuacji, w której oferent nie będzie spełniał warunków określonych w u.k.u.r., gmina – zbywca złoży wniosek do KOWR o wyrażenie zgody na sprzedaż oferentowi, który wygrał przetarg¹². Jednostki samorządu terytorialnego zaznaczają, że z uwagi na fakt, iż są to nieruchomości rolne, do nabywcy mają zastosowanie przepisy u.k.u.r. A zatem mimo że jest to przetarg nieograniczony, udział w nim mogą wziąć tylko podmioty spełniające określone w przepisach wymagania.

Po zakończeniu przetargu i podpisaniu umowy zobowiązującej do zawarcia kontraktu sprzedaży nieruchomości rolnych KOWR – według u.k.u.r. – co do zasady przysługuje prawo pierwokupu. Należy podkreślić, że nie jest ono wyłączone w przypadku sprzedaży gruntów gminnych. Nie przysługuje ono KOWR wtedy, gdy np. kupujący ustalony w wyniku przetargu lub rokowań nabywa nieruchomość na powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha, a nabywana nieruchomość rolna jest położona w gminie, w której mieszka nabywca, lub gminie graniczącej z tą gminą¹³. W takiej sytuacji od razu zawierana jest umowa ostateczna przeniesienia własności gruntu rolnego.

Ustawodawca określił odmienne obowiązki dla nabywcy nieruchomości o powierzchni do 1 ha i takich o większych arealach. Są one także zależne od lokalizacji działki. Zasadniczo nabywca nieruchomości rolnej z zasobu gminnego musi prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, przez 5 lat. Nie może także zbyć ani oddać gruntu w posiadanie bez zgody KOWR. Ta zasada odnosi się do nieruchomości rolnej o powierzchni przekraczającej 1 ha. Z kolei w przypadku powierzchni do 1 ha nabywca nie musi być rolnikiem indywidualnym. Nowy właściciel nie ma wtedy także obowiązku prowadzenia działalności rolniczej na tych gruntach, nie może jednak zbyć ani oddać ich w posiadanie bez zgody KOWR. Obowiązki te nie odnoszą się do nieruchomości o powierzchni do 1 ha zlokalizowanych w granicach administracyjnych miasta.

¹² <http://bip.gminawalcz.pl/dokumenty/3698> [dostęp: 15.12.2020].

¹³ <http://dzialdowo.ug.gov.pl/?a=3510> [dostęp: 17.12.2020].

Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnych o powierzchni 0,3 ha i większych, także tych zlokalizowanych w granicach administracyjnych miasta. W takiej sytuacji jednak na kupującego nie zostały nałożone obowiązki wynikające z u.k.u.r. Nie musi on prowadzić działalności rolniczej na tej nieruchomości oraz może swobodnie zbywać lub oddawać grunty w posiadanie.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje możliwość odwołania się od wyniku przetargu – jego uczestnik może w ciągu 7 dni od daty ogłoszenia wyniku przetargu ustnego lub doręczenia zawiadomienia o wyniku przetargu pisemnego zaskarżyć do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego czynności związane z przeprowadzeniem przetargu, jeżeli postępowanie dotyczyło nieruchomości stanowiących własność tej jednostki (art. 40 ust. 5 u.g.n.¹⁴)¹⁵. Zdarzają się zaskarżenia związane z udziałem w przetargach osób, które nie są rolnikami indywidualnymi i oświadczają, że wystąpią o uzyskanie zgody po wygranej w przetargu. W związku z tym, że istnieje możliwość nieotrzymania takiej zgody od KOWR, uczestnicy będący rolnikami indywidualnymi czasem podważają takie rozwiązanie (wystąpienie o zgodę KOWR po wygraniu przetargu).

Organizator przetargu jest zobowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Jeżeli osoba ustalona jako nabywca nieruchomości nie przystąpi bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy w miejscu i w terminie podanych w zawiadomieniu, to organizator przetargu może odstąpić od zawarcia umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi. Powstaje więc pytanie, co w przypadku, gdy na dzień przetargu osoba spełnia przesłanki bycia rolnikiem indywidualnym, a przed zawarciem umowy sprzedaży powiększyła gospodarstwo i straciła ten status. Wydaje się, że w takiej sytuacji umowa nie może zostać zawarta. Oczywiście przyczyny utraty statusu rolnika indywidualnego mogą być różne, np. uzyskanie dodatkowych gruntów w drodze dziedziczenia, umowy darowizny, dożywocia lub sprzedaży.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że nieruchomość może być zbywana w drodze bezprzetargowej¹⁶, jeżeli jest sprzedawana na

¹⁴ Szerzej: A. Tułodziecki, *Komentarz do art. 40 GospNierU*, Legalis/el.

¹⁵ Postanowienie NSA z 7 czerwca 2011 r., I OSK 891/11: „Organ jednostki samorządu terytorialnego, rozpatrując skargę na czynności związane z przeprowadzeniem przetargu, nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach strony postępowania, lecz jedynie oświadcza o nieprawidłowościach w dokonaniu czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu [...]”, LEX nr 821321.

¹⁶ A. Niewiadomski, *Komentarz do art. 37*, w: P. Czechowski (red.), *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2018, Lex/el.

rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu¹⁷, stosownie do art. 34 ustawy (np. należy się jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1 u.g.n.). Prawo pierwszeństwa przysługuje także osobie, która jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jak również najemcy lokalu mieszkalnego, o ile najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Należy podkreślić, że brakuje dzierżawców gruntów rolnych jako podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia nieruchomości bez przetargu. Tym ostatnim przysługuje prawo pierwokupu zgodnie z u.k.u.r.

Regulacja zawarta w art. 37 u.g.n. dotycząca sprzedaży w drodze bezprzetargowej odnosi się do wszystkich nieruchomości, także rolnych. Do gminnych nieruchomości rolnych zbywanych bez procedury przetargowej odnosi się też ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego (o ile nieruchomości rolne spełniają wymagania wynikające z zawartej w niej definicji). Według niej nabywcami nieruchomości rolnych mogą być zatem tylko osoby tam wskazane, a przede wszystkim rolnicy indywidualni. Według ustawy o gospodarce nieruchomościami sprzedaż bez przetargu może mieć miejsce np. w sytuacji, gdy przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeśli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości (art. 37 u.g.n.). Jeżeli działka rolna ma powierzchnię 0,2 ha, to może być zbyta na rzecz osoby, która nie jest rolnikiem indywidualnym. Według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przepisów ustawy nie stosuje się bowiem do gruntów o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha. Nabywcą nie musi być więc rolnik indywidualny. Jeżeli tylko jedna osoba jest zainteresowana nabyciem danej działki, to możliwe jest nabycie jej bez przetargu. Sytuacja wygląda inaczej, gdy zainteresowanie zakupem wyrazi kilka osób. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 września 2017 r. orzekł: „Gdy zamiar nabycia zgłasza więcej niż jeden z właścicieli przyległych nieruchomości, zastosowanie art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zależy od tego, czy realizacja tego zamiaru może poprawić warunki zagospodarowania tych nieruchomości. Jeżeli poprawa ta jest

¹⁷ R. Padrak, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 4, s. 59 i n.

możliwa w odniesieniu do więcej niż jednej z nieruchomości przyległej, wówczas nie można w trybie bezprzetargowym dokonać zbycia na rzecz jednego z ubiegających się o to właścicieli tych nieruchomości¹⁸. W odniesieniu do działki o powierzchni do 1 ha osoba nabywająca nie musi być więc rolnikiem indywidualnym.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami wyróżnia się rokowania w trybie bezprzetargowym, które co do zasady są prowadzone tylko z osobami uprawnionymi według przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 37 ust. 2), oraz rokowania prowadzone w przypadku braku wyboru nabywcy w przetargu. Jak podkreśla się w literaturze, nie są one tożsame. Ustawa wymienia podmioty uprawnione do uczestnictwa w rokowaniach w trybie bezprzetargowym¹⁹. Natomiast według art. 39 ust. 2 u.g.n., jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, to właściwy organ w okresie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań²⁰. W rokowaniach poprzetargowych, prowadzonych w związku z nieskutecznością przetargu, mogą uczestniczyć dowolne podmioty. Inicjatywa leży po stronie gminy²¹. Zasady prowadzenia rokowań poprzetargowych zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości²².

Powstaje pytanie, czy umowę sprzedaży nieruchomości rolnych organ gminy może zawrzeć z osobą niebędącą rolnikiem indywidualnym, po uzyskaniu zgody KOWR. Moim zdaniem możliwe jest uzyskanie przez nabywcę takiej zgody, chyba że o zgodę wystąpi gmina. Według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nabycie nieruchomości rolnej może nastąpić za zgodą dyrektora generalnego KOWR, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, wydaną na wniosek zbywcy nieruchomości rolnej. W takiej sytuacji konieczne jest wykazanie, że nie było możliwości sprzedaży nieruchomości rolnej podmiotom wskazanym w u.k.u.r., oraz zobowiązanie się przez nabywcę nieruchomości rolnej do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości. Obecnie jednak uważa się, że warunek został spełniony, jeżeli żaden rolnik indywidualny nie odpowiedział na ogłoszenie o sprzedaży nieruchomości rolnej zamieszczone w systemie teleinforma-

¹⁸ Wyrok NSA z 14 września 2017 r., I OSK 407/17, Legalis/el. nr 1710182.

¹⁹ M. Bielecki, *Sprzedaż nieruchomości gminnej w rokowaniach po negatywnym wyniku dwóch przetargów*, „Nieruchomości” 2012, nr 4, Legalis/el.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.).

tycznym. Podanie w systemie może bowiem spowodować, że chęć zakupu wyrazi rolnik indywidualny. W przypadku zawierania przez gminę umowy w trybie bezprzetargowym kandydat na nabywcę jest znany. To podmiot, który może nabyć grunt, gdyż spełnia wymagania ustawowe. Nie może nim być hipotetyczny rolnik indywidualny, który wyrazi zainteresowanie zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości rolnych objętych wnioskiem gminy. Możliwe natomiast wydaje się uzyskanie zgody przez gminę w przypadku, gdy taka jednostka prowadzi rokowania po dwóch przetargach, w których nie dokonano wyboru oferenta.

Protokół z przeprowadzonego przetargu lub rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowi podstawę do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości rolnych. Powstaje jednak pytanie, czy w takiej sytuacji KOWR przysługuje prawo pierwokupu. Przepisy nie przewidują żadnego wyłączenia, toteż wydaje się, że ma ono zastosowanie. Ustawa stanowi jedynie, że KOWR nie przysługuje owo prawo w sytuacji, gdy np. rolnik indywidualny nabywa nieruchomość rolną położoną w gminie, w której mieszka, lub w gminie graniczącej z tą gminą albo gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą KOWR, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r.²³

Należy zwrócić uwagę, że do procedury zawarcia umowy nieruchomości rolnych z zasobu gminy zastosowanie ma również art. 9 u.k.u.r. Stanowi on, że nabycie własności nieruchomości rolnej, udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, użytkowania wieczystego dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne. W szczególności nieważne jest: 1) dokonanie czynności prawnej bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu, 2) zbycie albo oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej bez zgody dyrektora generalnego KOWR, 3) nabycie nieruchomości rolnej w oparciu o nieprawdziwe oświadczenia albo fałszywe lub potwierdzające nieprawdę dokumenty²⁴.

Co więcej, jeżeli nabywca nieruchomości rolnej w okresie, o którym mowa w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. (5 lat od nabycia gruntów), nie podjął lub zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego bądź oddał w posiadanie nabytą nieruchomość rolną bez zgody KOWR, to KOWR może wystąpić do sądu o nabycie własności tej nieruchomości przez Ośrodek działający na rzecz Skarbu Państwa. Może zatem się zdarzyć, że grunt rolny wchodzący w skład zasobu gminnego zostanie przekazany po sprzedaży do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP).

²³ Szerzej: J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

²⁴ Szerzej: P. Blajer, W. Gonet, *Komentarz do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2020.

Czy w odniesieniu do nieruchomości rolnych ma zastosowanie art. 109 u.g.n., czyli prawo pierwokupu gminy? Według tego przepisu gminie przysługuje prawo pierwokupu np. w przypadku sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego; prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę. Należy zaznaczyć, że prawa pierwokupu gminy nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planów miejscowych – do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 7 października 2008 r. orzekł, że „Prawo pierwokupu wynikające z art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie przysługuje gminie tylko wówczas, gdy cała nieruchomość stanowiąca przedmiot sprzedaży jest przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne lub – w przypadku braku takiego planu – jest w całości wykorzystywana na te cele (art. 109 ust. 2 ustawy)”.

Zatem w przypadku, gdy tylko część nieruchomości, która została zakupiona od gminy, a potem sprzedawana, jest działką rolną, gminie przysługuje prawo pierwokupu na podstawie art. 109 u.g.n. do całości niezabudowanego gruntu. Jeśli natomiast działka ta jest nieruchomością rolną w świetle u.k.u.r., to powstaje pytanie, czy gmina, która nie jest rolnikiem indywidualnym, może nabyć grunt rolny i czy także KOWR będzie przysługiwało prawo pierwokupu w przypadku tej nieruchomości. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to art. 2a u.k.u.r. stanowi, że zasada określająca, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, nie dotyczy nabycia nieruchomości rolnej przez jednostkę samorządu terytorialnego. W przypadku drugiej kwestii należy odnieść się do posiadanego przez KOWR prawa pierwokupu. Mianowicie według art. 3 ust. 5 u.k.u.r. prawa pierwokupu KOWR nie stosuje się, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest np. jednostka samorządu terytorialnego. Gmina może zatem skorzystać z art. 109 u.g.n. w przypadku nieruchomości, która składa się z części rolnej w świetle u.k.u.r.

3. Użytkowanie wieczyste nieruchomości rolnych

Przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być nieruchomości gruntowe, np. stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków (art. 232 § 1 k.c.). Co istotne, przedmiotem użytkowania wie-

czystego mogą być także grunty rolne²⁵. Obecnie użytkowanie wieczyste ma mniejsze zastosowanie z uwagi na fakt, że z dniem 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów²⁶. Ten akt prawny nie ma oczywiście zastosowania do gruntów rolnych.

Według art. 5 u.k.u.r. rolnikiem indywidualnym jest także użytkownik wieczysty (art. 5), a do przeniesienia prawa użytkowania wieczystego stosuje się też tę ustawę. Artykuł 2c u.k.u.r. stanowi, że przepisy dotyczące nabycia nieruchomości rolnej odnosi się odpowiednio do nabycia: użytkowania wieczystego albo udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej. Użytkownik wieczysty, podobnie jak właściciel, ma prawo do używania nieruchomości, korzystania z niej i zbywania przysługującego mu prawa. O odmienności prawa użytkowania wieczystego od prawa własności decyduje przede wszystkim to, że jest ono ograniczone w czasie. Wygasa bowiem po upływie okresu, na jaki zostało ustanowione, chyba że uprzednio nastąpi jego przedłużenie.

Użytkownik wieczysty z reguły jest ograniczony co do dopuszczalnego sposobu korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste i zobowiązany do zagospodarowania tego gruntu w określonym terminie. Z prawem użytkowania wieczystego wiąże się obowiązek uiszczenia pierwszej opłaty, a następnie opłat rocznych, których wysokość może podlegać waloryzacji. Warto wspomnieć, że obecnie za nieruchomości gruntowe oddane na cele rolne pobierana jest opłata roczna w wysokości 1% ceny. Artykuł 62 u.g.n. określa, że w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się sposób i termin jej zagospodarowania, w tym termin zabudowy, zgodnie z celem, na który nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste.

Należy podkreślić, że wciąż obowiązuje ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości²⁷, która stanowi, że osoby fizyczne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości, m.in. zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod zabudowę na cele mieszkaniowe lub pod zabudo-

²⁵ A. Suchoń, *Perpetual usufruct of agricultural lands: selected legal and financial issues*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2014, nr 4, s. 159–171.

²⁶ Ustawa z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 139, 568, 695).

²⁷ Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1314).

wę garażami oraz nieruchomości rolnych mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Z takim żądaniem mogą również wystąpić osoby fizyczne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów przed 5 grudnia 1990 r.

Artykuł 3 tej ustawy stanowi, że decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydaje: starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej – w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa – w przypadku nieruchomości stanowiących własność odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Organem wyższego stopnia jest wojewoda. Ustawa mówi też, że prawo użytkowania wieczystego przekształca się w prawo własności z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna i stanowi ona podstawę wpisu do księgi wieczystej. Artykuł 4 określa, że osoba, na rzecz której zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jest zobowiązana do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi opłaty z tytułu tego przekształcenia. W decyzji właściwy organ ustala opłatę z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Opłatę rozkłada się na wniosek użytkownika wieczystego na raty na czas nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 20 lat, chyba że wnioskodawca wystąpi o okres krótszy niż 10 lat.

Czy zatem do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego? Ten akt prawny nie zawiera wyłączenia jego zastosowania w odniesieniu do ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Czy zatem w przypadku, gdy spełnione będą przesłanki wynikające z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zastosowanie będzie miało prawo wykupu na podstawie art. 4 u.k.u.r.? Według tego przepisu, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku np. orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub innej czynności prawnej czy innego zdarzenia prawnego, to KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą ceny. Pod pojęciem „nabycie nieruchomości rolnej” należy rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego.

Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność następuje na podstawie decyzji administracyjnej, która jest zdarzeniem prawnym. Jak wskazano, u.k.u.r. nie zawiera wyłączenia prawa nabycia w przypadku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność. W przypadku przekształcenia nieruchomości rolnej o powierzchni 0,3 ha i większej oraz przyjęcia, że zastosowanie ma u.k.u.r., powstaje pytanie, kto powinien poinformować KOWR: nabywca, czyli dawny użytkownik wieczysty, czy organ wykonawczy gminy wydający decyzję w zakresie przekształcenia. Według u.k.u.r. zawiadomienia dokonuje: sąd, organ administracji publicznej lub organ egzekucyjny – w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 (jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku: orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym), nabywca nieruchomości rolnej – w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, 2 oraz 4 lit. a. Powstaje zatem problem ewentualnego zawiadomienia KOWR o prawie wykupu, gdyż we wspomnianym przepisie u.k.u.r. nie ma wymienionego organu wykonawczego gminy. Zawiadomienia dokonuje także nabywca nieruchomości rolnej – w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 4 lit. a, czyli czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego. Biorąc pod uwagę to, że przekształcenie użytkowania wieczystego we własność następuje na podstawie decyzji administracyjnej, która jest zdarzeniem prawnym, zawiadomienia powinien dokonać właściciel, dawny użytkownik wieczysty.

5. Dzierżawa nieruchomości rolnych z zasobu gminnego

Dzierżawa jest popularną formą czasowego gospodarowania gruntami gminnymi. W jej przypadku zastosowanie mają przepisy Kodeksu cywilnego, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Jeśli chodzi o tryb zawarcia umowy, to może się to odbywać w wyniku przetargu lub bezprzetargowego oddania gruntów w posiadanie zależne. Według art. 37 ust. 4 u.g.n. zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą jednak wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

Oznacza to, że umowy krótkoterminowe zawierane na okres do 3 lat nie wymagają przetargu. Są podpisywane w trybie bezprzetargowym. Natomiast umowy na okres dłuższy wymagają przeprowadzenia procedury przetargowej, tak jak umowy na czas nieoznaczony. Kłopoty interpretacyjne

stwarza druga część art. 37 ust. 4 u.g.n. Rada gminy może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 lipca 2008 r.²⁸ orzekł, iż „nie można uznać za zasadny pogląd, że zdanie drugie art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest samodzielną podstawą do wyrażenia zgody na tryb bezprzetargowy, gdyż tryb ten może mieć miejsce tylko przy odpowiednim zastosowaniu ust. 2 i 3 przy wyrażaniu tej zgody”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w orzeczeniu z 4 grudnia 2019 r.²⁹ wskazał, że „w sytuacji, gdy organ wykonawczy powiatu zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady”.

Należy zauważyć, że analizowana regulacja prawna nie uzależnia owej zgody od spełnienia dodatkowych warunków. W takiej sytuacji niektórzy przedstawiciele doktryny przyjmują możliwość uznaniowego wydania tej zgody lub odmowy jej wydania. Siedmiu sędziów w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 lipca 2009 r.³⁰ wskazało, że: „Rada Gminy na podstawie art. 37 ust. 4 u.g.n. może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości stanowiącej własność gminy tylko w przypadkach określonych w art. 37 ust. 3 u.g.n.”. W uzasadnieniu powyższej uchwały NSA zaakcentował stosowanie ust. 2 i 3 art. 37 u.g.n., lecz zaznaczył, że tylko w zakresie mającym zastosowanie do umów, o których mowa w ust. 4 art. 37 ustawy. NSA stwierdził, iż „odpowiednie stosowanie przepisu ust. 1 art. 37 z zastrzeżeniem ust. 2 oznacza, że w niektórych przypadkach, o których mowa w ust. 2 art. 37, nieruchomość może być wydzierżawiana w drodze bezprzetargowej”. NSA zaznaczył też, że „przyjęcie wykładni, iż rada gminy w każdym przypadku może wyrazić zgodę na odstąpienie od trybu przetargu, prowadziłoby w istocie rzeczy do pozbawienia tego obowiązku realnego znaczenia”³¹.

Joanna Majcher-Borkowska³², polemizując z uzasadnieniami sądów administracyjnych, przedstawia argumenty za przyjęciem tezy, że przepis art. 37 ust. 4 u.g.n. dał radom gminy prawo do uznaniowego wyrażenia zgody na bezprzetargowy tryb oddawania nieruchomości w dzierżawę wieloletnią

²⁸ Wyrok NSA z 22 lipca 2008 r., I OSK 145/08, LEX nr 490120.

²⁹ Orzeczenie WSA w Lublinie z 4 grudnia 2019 r., II SA/Lu 484/19, LEX nr 2768181.

³⁰ Wyrok NSA z 27 lipca 2009 r., sygn. I OPS 1/09, LEX nr 508695.

³¹ Ibidem.

³² J. Majcher-Borkowska, *Wieloletnia dzierżawa nieruchomości gminnej bez przetargu*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 10, s. 48–53.

bądź odmowy jej wyrażenia. Jej zdaniem „redakcja przepisu art. 37 ust. 4 u.g.n. pozwala na przyjęcie bezprzetargowego wydzierżawiania nieruchomości gminnych w każdej sytuacji, jeśli rada gminy wyrazi zgodę na taki tryb”. Przepis nie uzależnia więc owej zgody – zdaniem wskazanej autorki – od spełnienia dodatkowych warunków. Rada gminy ma więc możliwość uznaniowego wydania tej zgody lub odmowy. W przypadku umów dzierżawy na czas nieokreślony gmina jest zobowiązana zastosować tryb przetargowy, chyba że zachodzi jedna z poniższych okoliczności: 1) istnieje ustawowy obowiązek zastosowania trybu bezprzetargowego – przypadki wskazane w ust. 2, 2) zastosuje się fakultatywne zwolnienie określone w art. 37 ust. 3, do którego również odwołuje się art. 37 ust. 1 (wówczas wymagana jest uchwała rady, przy czym zastosowanie zwolnienia jest uzależnione od spełnienia warunków określonych w tym przepisie), 3) rada gminy po rozważeniu sprawy podjęła decyzję o wyrażeniu zgody na tryb bezprzetargowy zawarcia umowy, wówczas konieczna jest uchwała rady (ust. 4 zd. 2)³³. Podjęcie uchwały według Majcher-Borkowskiej nie jest uzależnione od zaistnienia przesłanek ustawowych, jest to suwerenna decyzja rady³⁴.

Moim zdaniem sformułowanie art. 37 ust. 4 u.g.n. pod względem legislacyjnym budzi wątpliwości prawne. Literalna wykładnia może prowadzić do wniosków przedstawionych przez Majcher-Borkowską, jednak w kontekście zasady, że podstawowym trybem zawarcia umowy jest przetarg, uznanie, iż jest to swobodna decyzja rady gminy, wydaje się wątpliwe. Sądy słusznie podkreślały, że przyjęcie wykładni, iż „rada gminy w każdym przypadku może wyrazić zgodę na odstąpienie od trybu przetargu, prowadziłoby w istocie rzeczy do pozbawienia tego obowiązku realnego znaczenia”³⁵.

Warto przy tym nawiązać do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Określa on, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Ustawa stanowi także, iż do zadań rady należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Wyrok NSA z 27 lipca 2009 r., sygn. I OPS 1/09, LEX nr 508695.

zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 29 września 2011 r.³⁶ orzekł, że „przepisy ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie, w jakim wprowadzają własne reguły dotyczące gospodarowania nieruchomościami, stanowią *lex specialis* w stosunku do zasad uregulowanych ustawą o gospodarce nieruchomościami. W zakresie, w jakim reguł takich nie precyzują, zastosowanie winny znaleźć ogólne zasady określone w u.g.n. Do zasad takich można w szczególności zaliczyć rygor, o jakim mowa w stosunku do umów zawieranych na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony w art. 23 ust. 1 pkt 7a in fine u.g.n.”.

W uchwałach dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony można zauważyć brak jednolitości. Proponowane w nich rozwiązania są zróżnicowane. Niektóre z uchwał uwzględniają specyfikę nieruchomości rolnych, ale w niewielkim zakresie.

Przykładowo uchwała nr IX/43/2019 z 8 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony³⁷ wskazuje, że przy oddawaniu nieruchomości gruntowych lub ich części w dzierżawę na czas nieoznaczony lub na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub gdy po umowie dzierżawy na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, wójt może odstąpić od przetargu w określonych przypadkach, po uzyskaniu zgody rady gminy. Jest to możliwe w przypadkach wskazanych w ustawie, np. w celu poprawy warunków zagospodarowania posiadanej nieruchomości – bez prawa zabudowy; jeżeli nieruchomość została zabudowana zgodnie z wymogami prawa i za zgodą gminy; na rzecz osoby, która jako ostatnia korzystała z nieruchomości na podstawie umowy przez okres co najmniej 3 lat, i następuje przedłużenie umowy; na cele rolniczo-ogrodnicze lub urządzenia zieleńców bądź ogródków przydomowych;

³⁶ Wyrok WSA w Lublinie z 29 września 2011 r., II SA/Lu 654/11, Legalis Nr 387794.

³⁷ Uchwała nr IX/43/2019 Rady Gminy Łabowa z 8 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości Gminy Łabowa oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, <https://www.infor.pl/akt-prawny/U80.2019.078.0003320,metryka,uchwala-nr-ix432019-rady-gminy-labowa-w-sprawie-okreslenia-zasad-nabywania-zbywania-i-obciazania-nieruchomosci-gminy-labowa-oraz-ich-wydzierzawiania-lub-wynajmowania-na-czas-oznaczony-dluzszy-niz-trzy.html> [dostęp: 22.12.2020].

w przypadku, gdy oddawana w dzierżawę nieruchomość jest niezbędna do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie starającej się o dzierżawę, zaś nieruchomość oddawana do używania nie może być samodzielnie zagospodarowana na cele budowlane.

Według innych uchwał np. wójt może bez zgody rady zawierać kolejne umowy dzierżawy lub najmu, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, w przypadku gdy łączny okres tych umów nie przekracza 10 lat. Nieruchomości oddaje się w dzierżawę lub najem na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w trybie przetargowym. Według projektu uchwał można odstąpić od trybu przetargowego zawarcia umowy dzierżawy lub najmu na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w następujących przypadkach: 1) umowa dzierżawy lub najmu jest zawierana z dotychczasowym dzierżawcą lub najemcą nieruchomości, którego umowa wygasa, pod warunkiem że nie ma on żadnych zaległości pieniężnych z tytułu dzierżawy lub najmu przedmiotowej nieruchomości, 2) gdy nieruchomość jest oddawana na cele rolne lub na prowadzenie ogródka przydomowego³⁸.

6. Prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnych

Kolejny problem dotyczy prawa pierwokupu, które przysługuje dzierżawcy nieruchomości rolnej. Według art. 3 u.k.u.r. w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli: 1) umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty, oraz 2) nabywana nieruchomość rolna wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. W zakresie prawa pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnych gruntów gminnych powstaje pytanie o realizację tego prawa. Można wyróżnić dwie interpretacje.

Pierwsza wskazuje, że w przypadku, gdy prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy, jego realizacja może nastąpić dopiero po przeprowadzeniu procedury przetargowej przez gminę. W dalszej kolejności zawierana jest umowa zobowiązująca do przeniesienia własności z zastrzeżeniem prawa pierwokupu na rzecz dzierżawcy. Przesyłana jest informacja do dzierżawcy,

³⁸ Projekt uchwały Rady Gminy w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Mińsk Mazowiecki oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata niewchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, <https://www.bip.minskmazowiecki.pl> [dostęp: 22.12.2020].

który ma miesiąc na podjęcie decyzji i skorzystanie z prawa pierwokupu. W przypadku skorzystania z możliwości nabycia dzierżawionych gruntów rolnych zawierana jest umowa dotycząca przeniesienia własności nieruchomości rolnej. Należy podkreślić, że w przetargu może wziąć udział dzierżawca. Jednocześnie powstaje pytanie, czy wobec obowiązku prowadzenia działalności przez nabywcę przez 5 lat możliwe jest zawarcie umowy sprzedaży z osobą inną niż dzierżawca. Dzierżawca, mając umowę na czas oznaczony, ma prawo do korzystania z gruntu do czasu zakończenia kontraktu. W takiej sytuacji nabywca nie może prowadzić gospodarstwa rolnego na tych nieruchomościach. W tym zakresie od wejścia w życie nowelizacji u.k.u.r. z 14 kwietnia 2016 r. prowadzona jest dyskusja w praktyce i doktrynie³⁹.

Według drugiej interpretacji niektóre rady gminy podjęły uchwały, że w przypadku spełnienia przesłanek zawartych w art. 3 ust. 1 u.k.u.r. (o których także jest mowa w § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały) sprzedaż dzierżawionej nieruchomości rolnej nastąpi w drodze bezprzetargowej na rzecz dzierżawcy⁴⁰.

7. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na przedstawienie kilku wniosków. Po pierwsze, ustawa o gospodarce nieruchomościami nie wprowadza odrębnych regulacji uwzględniających specyfikę gruntów rolnych. Mimo że takie nieruchomości są istotne dla produkcji żywności, nie ma specjalnych przepisów w tym akcie prawnym w zakresie przetargów na ich sprzedaż lub zawarcia umowy sprzedaży w trybie bezprzetargowym. Mają natomiast zastosowanie przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Samą zasadę, że obowiązują szczególne reguły w zakresie obrotu gminnymi nieruchomościami rolnymi, należy ocenić pozytywnie. Grunty rolne stanowią cenne dobro publiczne i słuszne jest objęcie gminnych gruntów dodatkowymi regulacjami. Ograniczenia w doborze nabywcy nieruchomości rolnych i nałożenie obowiązków w zakresie prowadzenia gospodarstwa rolnego na kupujących czy użytkowników wieczystych wydają się w pełni zasadne. Stwierdzono jednak, że stosowanie u.k.u.r. w niektórych rozwiązaniach wydaje się trudne w praktyce.

³⁹ A. Suchoń, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 91–111; eadem, *Użytkowanie wieczyste i dzierżawa nieruchomości rolnych*, w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017.

⁴⁰ Uzasadnienie wyroku WSA we Wrocławiu z 4 marca 2009 r., II SA/Wr 421/08, LEX nr 536199.

Po drugie, gmina znacząco wpływa na obrót nieruchomościami rolnymi poprzez uchwalenie czy zmianę planów zagospodarowania przestrzennego. Chodzi nie tylko o grunty gminne, ale także wszystkie inne, zarówno prywatne, jak i z ZWRSP. To właśnie wójt (burmistrz, prezydent miasta) przygotowuje projekt planu zagospodarowania przestrzennego, który potem uchwała rada gminy. Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i możliwości wykorzystywania na cele inne niż rolne wpływa na strukturę agrarną kraju. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, wprowadzająca szczególne zasady obrotu nieruchomościami rolnymi, ma zastosowanie tylko do nieruchomości rolnych przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne. Planowanie przestrzenne w gminie w dużym stopniu wpływa na sprzedaż, użytkowanie wieczyste i dzierżawę nieruchomości rolnych. Często kwestia ta jest niewystarczająco uwzględniana w czasie tworzenia projektu planu i potem jego uchwalania. Skoro ustawodawca podejmuje działania mające na celu ochronę nieruchomości rolnych, zwłaszcza gospodarstw rodzinnych (art. 23 Konstytucji RP), to większą uwagę powinien poświęcić właśnie ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz obowiązkom gmin odnośnie do gospodarowania gruntami rolnymi. Położenie nacisku tylko na samą u.k.u.r. nie zapewni wystarczającej ochrony.

Po trzecie, uzasadniony jest postulat *de lege ferenda* rozważenia wprowadzenia do ustawy o gospodarce nieruchomościami bezpośrednio regulacji prawnych uwzględniających swoistość nieruchomości rolnych. W zakresie zasad przeprowadzania przetargów na zbycie gminnych nieruchomości rolnych oraz zawierania umów w trybie bezprzetargowym warto odwołać się do rozwiązań zawartych w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴¹. Zasadne wydaje się wprowadzenie przetargów ograniczonych adresowanych nie tylko do rolników indywidualnych, ale także tych posiadających kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzających utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów, oraz do osób, które nie spełniają jedynie wymogu 5-letniego okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, określonego w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego. W kontekście użytkowania wieczystego zasadne byłoby też rozważenie przez prawodawcę, czy i na jakich zasadach KOWR powinno przysługiwać prawo odkupu gruntów rolnych w przypadku przekształcenia użytkowania wieczystego nieruchomości rolnych we własność.

⁴¹ Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2243).

Po czwarte, konieczna jest zmiana i rozbudowa regulacji prawnych dotyczących dzierżawy gruntów rolnych z zasobu gminnego, gdyż zajmują niewiele miejsca w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Kontrakty często są zawierane na krótkie okresy, co nie sprzyja trwałości prowadzenia działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach. Zmiany legislacyjne potrzebne są m.in. w zakresie sprecyzowania zasad wyrażenia zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Stwierdzono bowiem, że jest to ważne zagadnienie, a istnieją różne interpretacje sądów i doktryny. Zasadne wydaje się też wprowadzenie pierwszeństwa nabycia dzierżawionej nieruchomości bez przetargu dzierżawcy. Przykładowo w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu przysługuje po 3 latach trwania dzierżawy. Obecnie według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, mającej zastosowanie także do gruntów gminnych, dzierżawcy przysługuje prawo pierwokupu. Wobec konieczności prowadzenia przetargów lepszym rozwiązaniem byłoby prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu niż prawo pierwokupu. Uzasadnione jest wdrożenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami (tak jak w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i aktach wykonawczych) odrębnych regulacji w zakresie dzierżawy, np. przedłużania dzierżawy, ustalania wysokości czynszu i możliwości jego obniżenia czy cesji umowy.

BIBLIOGRAFIA

- Bielecki M. (2012), *Sprzedaż nieruchomości gminnej w rokovaniach po negatywnym wyniku dwóch przetargów*, „Nieruchomości” nr 4.
- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Błajer P., Gonet W. (2020), *Komentarz do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa.
- Czerwińska-Koral K. (2016), *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” nr 6.
- Doganowski R., *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości jako instrument gospodarki nieruchomościami gminy*, <https://pprn.pl/?p=19624> [dostęp: 18.12.2020].
- Fortuński W., Kupis M. (2019), *Pojęcie nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego z uwzględnieniem wybranego orzecznictwa*, „Nowy Przegląd Notarialny” nr 2.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Marciniuk K. (2017), *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. 26.
- Marciniuk K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środek kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.

- Niewiadomski A. (2018), *Komentarz do art. 37*, w: P. Czechowski (red.), *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa, Lex/el.
- Padrak R. (2006), *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Finanse Komunalne” nr 4.
- Pańko W. (1980), *Prawo rolne*, Katowice.
- Suchoń A. (2019), *Pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane kwestie z praktyki notarialnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Suchoń A. (2017), *Użytkowanie wieczyste i dzierżawa nieruchomości rolnych*, w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa.
- Suchoń A. (2014), *Perpetual usufruct of agricultural lands: selected legal and financial issues*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” nr 4.
- Tułodziecki A. (2020), *Komentarz do art. 40 GospNierU*, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa, Legalis/el.
- Wierzbowski B. (2005), *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” t. IV.
- Wojciechowski P. (2019), *Pojęcie nieruchomości rolnej*; w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa

LEGAL ISSUES OF THE SALE, PERPETUAL USUFRUCT AND LEASE OF AGRICULTURAL REAL ESTATE BELONGING TO MUNICIPAL RESOURCES

Summary

The aim of the study was to solve selected legal issues connected with the sale, perpetual usufruct and lease of agricultural real estate from municipal resources. The considerations involved in the first place tenders organised by municipalities for the sale and lease of agricultural real estate, the municipality's pre-emptive right, the transformation of the right of perpetual usufruct of agricultural real estate into ownership, and spatial development plans adopted by municipalities. The conclusion of the considerations is, *inter alia*, that the Act on the management of real estate does not provide for separate regulations that would take into account the specificity of agricultural land. As for *de lege ferenda* conclusions, it is proposed that reference be made to the solutions contained in the Act on the management of agricultural real estate of the State Treasury with regard to tenders organised for the sale of land and the tenants' pre-emptive right of purchase of agricultural real estate without a tender. Moreover, it is stressed that there should be a wider consideration of the agricultural aspect in the process of adopting and amending spatial development plans.

Keywords: municipal resources, sale of municipal agricultural real estate, transformation of the right of perpetual usufruct of agricultural real estate into ownership, lease of agricultural real estate

LA VENDITA, L'USUFRUTTO PERPETUO E L'AFFITTO DEI TERRENI AGRICOLI FACENTI PARTE DELLE RISORSE COMUNALI: QUESTIONI GIURIDICHE

Riassunto

L'articolo si propone di discutere di alcune questioni giuridiche scelte relative alla vendita, l'usufrutto perpetuo e l'affitto dei terreni agricoli facenti parte delle risorse comunali. Le considerazioni sono incentrate soprattutto sulle seguenti problematiche: le gare d'appalto indette dai comuni, concernenti la vendita e l'affitto dei terreni agricoli, il diritto di prelazione esercitato dal comune, il problema di convertire l'usufrutto in un diritto di proprietà, i piani regolatori approvati dai comuni. Nella parte conclusiva l'Autrice ha affermato, tra l'altro, che la legge sulla gestione immobiliare non prevede una normativa separata che tenga conto della specificità dei terreni agricoli. Se si tratta, invece, delle conclusioni *de lege ferenda*, ha postulato di riferirsi alle soluzioni contenute nella legge sulla gestione dei terreni agricoli Tesoro di Stato per quanto riguarda sia le gare d'appalto riguardanti la vendita dei fondi sia il diritto di prelazione nell'acquistare i terreni agricoli da parte degli affittuari senza organizzare gare. L'Autrice ha inoltre messo in evidenza che nel processo di approvare e modificare il piano regolatore bisogna tenere maggiormente conto dell'aspetto agrario.

Parole chiave: risorse comunali, vendita dei terreni agricoli comunali, usufrutto perpetuo dei terreni agricoli convertito nel diritto di proprietà, affitto dei terreni agricoli

KATARZYNA LEŚKIEWICZ*

ORCID: 0000-0001-5261-2752

Prawne aspekty wygaszenia trwałego zarządu a zarząd ustawowy Lasów Państwowych

1. Instytucja trwałego zarządu występuje w różnych aktach prawnych¹. Może ona oznaczać „formę prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną” (art. 43 u.g.n.). Natomiast wygaszanie trwałego zarządu jest terminem języka prawniczego stosowanego w orzecznictwie². Chodzi w istocie o wydanie decyzji o wygaśnięciu tego zarządu na wniosek albo z urzędu (art. 46 i 46a u.g.n.).

W obowiązujących przepisach występuje również zarząd, którego prawodawca nie określił mianem trwałego, a został on ustanowiony w drodze ustawy³ na rzecz jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (np. zarząd sprawowany przez jednostki Państwowego Gospodarstwa Leśnego

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Na przykład art. 34 i 36 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2243; dalej: u.g.n.r.S.P.); ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1363); art. 43 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 r., dalej: u.g.n.).

² Wyrok NSA z 29 kwietnia 2011 r., I OSK 1016/10, Legalis. NSA wskazuje na uzasadnieniu: „Ustawa o lasach nie mówi nic o wygaszaniu tej formy zarządu, co sugeruje autor skargi kasacyjnej. [...] Również powoływane przez niego przepisy innych aktów prawnych nie wprowadzają takiego rozwiązania, z którego miałyby wynikać, że zarząd Lasów Państwowych winien być wygaszony w postępowaniu lokalizacyjnym, zezwalającym na realizację inwestycji drogowej (powiatowej). Jedynie trwały zarząd, regulowany przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, będący prawną formą gospodarowania mieniem przez jednostkę organizacyjną, który ustanawia właściwy organ mocą decyzji, podlega wygaszeniu także w drodze decyzji, o czym stanowi art. 46 i następne ustawy o gospodarce nieruchomościami”.

³ Na potrzeby dalszych rozważań zarząd ten będzie określany jako zarząd ustawowy.

Lasy Państwowe, zwany niekiedy zarządem leśnym⁴). Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie można zatem spotkać poglądy wskazujące na podobieństwo zarządu trwałego i zarządu ustawowego, np. takie, że zarząd leśny jest podtypem trwałego zarządu⁵, z czym nie można jednak się zgodzić. Obecnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego⁶ podkreśla się ich odrębność. W praktyce stosowania prawa problem sprawia zwłaszcza stwierdzenie, czy zarząd powstały przed wejściem w życie ustawy o lasach przekształcił się w trwały zarząd na podstawie art. 199 ust. 2 u.g.n. i wcześniej obowiązujących przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁷. Z wątpliwościami tymi związana jest kwestia relacji poszczególnych aktów prawnych, w tym ustawy o lasach i ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Tematyka zawarta w tytule artykułu nie doczekała się dotąd odrębnego opracowania. Wątki trwałego zarządu i zarządu ustawowego były poruszane w monografiach⁸, a także w analizach ustawy o gospodarce nieruchomościami⁹, problematyki nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa¹⁰ czy obrotu lasami Skarbu Państwa pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych¹¹. Za podjęciem tej tematyki przemawiają zwłaszcza względy praktyczne. Regulacje dotyczące wygaśnięcia trwałego zarządu w odniesieniu do nieruchomości znajdujących się obecnie w zarządzie Lasów Państwowych budzą bowiem wątpliwości interpretacyjne. W obrocie prawnym wciąż obowiązują decyzje ustanawiające zarząd na tych nieruchomościach wydane jeszcze w poprzednim stanie prawnym, tj. przed wejściem w życie ustawy o lasach i ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednocześnie w orzecznictwie trudności sprawia ustalenie,

⁴ Art. 4 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1463).

⁵ Szerzej: A. Chelchowski, *Trwały zarząd nieruchomości publicznymi*, Warszawa 2010, rozdz. III, § 2, Legalis.

⁶ Wyrok NSA z 29 kwietnia 2011 r., I OSK 1016/10, Legalis; wyrok NSA z 21 kwietnia 2020 r., I OSK 4121/18, LEX.

⁷ W szczególności ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 30, poz. 127, dalej: u.g.w.n.).

⁸ A. Chelchowski, *Trwały zarząd...*; K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*, Lublin 2019.

⁹ P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX; por. R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, s. 81 i n.; J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 14 i n.

¹⁰ P. Litwiniuk, *Ewolucja rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV, s. 277 i n.

¹¹ B. Jeżyńska, *Z cywilnoprawnych zagadnień sprzedaży lasów przez osobę fizyczną*, „Rejent” 1993, nr 8, s. 50; J. Bieluk, *Ograniczenia w obrocie lasami w świetle prawa polskiego i unijnego*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017, s. 323 i n.; M.H. Ziemblicki, *Uwarunkowania prawne nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 297 i n.

czy i jak doprowadzić do wygaśnięcia zarządu powstałego we wspomnianym okresie (przed wejściem w życie ustawy o lasach) w sytuacji istnienia zarządu Lasów Państwowych.

Celem rozważań jest więc ustalenie, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób możliwe jest wygaszenie zarządu powstałego w czasie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹² w odniesieniu do nieruchomości objętych obecnie zarządem Lasów Państwowych. Przedstawiona zatem zostanie instytucja zarządu trwałego i zarządu Lasów Państwowych na tle prawa własności, a następnie dokonana analiza rozwiązań dotyczących wygaszania trwałego zarządu.

2. Instytucja trwałego zarządu nie jest nowa. Niektórzy autorzy podkreślają, że oddanie nieruchomości w trwały zarząd nie było uregulowane w poprzednio obowiązujących przepisach¹³. Zasady gospodarowania gruntami zgodnie z art. 1 ust. 2 u.g.g.w.n. nie obejmowały gruntów zabudowanych, wchodzących w skład gospodarstw rolnych oraz związanych z państwowym gospodarstwem leśnym i położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na cele gospodarki rolnej i leśnej. Na podstawie tego aktu grunty stanowiące własność Skarbu Państwa mogły być oddawane odpłatnie w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z zastrzeżeniem ust. 4a, a grunty stanowiące własność gminy – komunalnym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej (art. 4 ust. 4 u.g.g.w.n.).

Z kolei w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w zarząd oraz użytkowanie nieruchomości państwowych, przekazywania tych nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi i dokonywania rozliczeń z tego tytułu¹⁴, wydanym w oparciu o art. 46 i 47 wymienionej ustawy, wskazano, że wymogiem prawnym oddania nieruchomości w zarząd lub użytkowanie była decyzja terenowego organu administracji państwowej wydana na wniosek zainteresowanej państwowej jednostki organizacyjnej lub organizacji społecznej. Przekazanie nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi następowało na podstawie pisemnej umowy zawartej po uzyskaniu zezwolenia

¹² Ustawa z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.).

¹³ J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w zarząd oraz użytkowanie nieruchomości państwowych, przekazywania tych nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi i dokonywania rozliczeń z tego tytułu (Dz. U. Nr 47, poz. 240).

terenowego organu administracji państwowej w formie protokołu zdawczo-odbiorczego, a więc w formie pisemnej. Rozporządzenie to stanowiło w § 10, że decyzja o wygaśnięciu zarządu lub użytkowania miała być wydawana w oparciu o art. 42 lub 41 u.g.g.w.r.

3. Na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami stan prawny w zakresie zarządu uległ zmianie. Jak wskazuje się w literaturze i orzecznictwie, trwały zarząd nie jest prawem rzeczowym ani formą umowy uprawniającej do władania nieruchomością o charakterze cywilnoprawnym, lecz publicznoprawną formą władania nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną¹⁵. W trwały zarząd może być oddana nieruchomość będąca własnością lub będąca w wieczystym użytkowaniu podmiotu oddającego ją w trwały zarząd. Nieruchomość będąca własnością Skarbu Państwa (lub będąca w wieczystym użytkowaniu Skarbu Państwa) może być oddana w trwały zarząd państwowej jednostce organizacyjnej, a nieruchomość będąca własnością jednostki samorządu terytorialnego (lub będąca w użytkowaniu wieczystym tej jednostki) może być oddana w trwały zarząd samorządowej jednostce organizacyjnej utworzonej przez tę jednostkę samorządu terytorialnego¹⁶. Chodzi zasadniczo o realizację celu prowadzenia działalności należącej do zakresu działania danej jednostki na nieruchomości objętej trwałym zarządem.

Trwały zarząd jest instytucją uregulowaną w różnych aktach prawnych. Według ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 43 ust. 1 i 2) trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Jednostka organizacyjna ma prawo, z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w ustawie, korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do: korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania; zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, remontu lub rozbioru obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego; oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd; zgoda jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 3 czerwca 2004 r., I SA 2372/02, Legalis.

¹⁶ M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, art. 43, Legalis.

na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Z kolei według ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (art. 34 ust. 1) nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa mogą być przekazane państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w trwały zarząd, przy czym regulacja ta ma zastosowanie odpowiednio do jednostek organizacyjnych samorządu województwa realizujących zadania związane z melioracjami wodnymi, jako zadania z zakresu administracji rządowej, w zakresie niezbędnym do wykonywania tych zadań. Przekazanie w trwały zarząd może mieć postać decyzji dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) albo umowy zawartej za jego zgodą między jednostkami wskazanymi w art. 34 (art. 35 u.g.n.r.S.P.).

Natomiast zgodnie z ustawą o lasach nieruchomości przeznaczone na drogi krajowe, stanowiące własność Skarbu Państwa, zarządzane przez Lasy Państwowe, stają się nieodpłatnie, z mocy prawa, przedmiotem trwałego zarządu ustanowionego na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej stała się ostateczna (art. 38a ust. 1). Podstawą ustanowienia trwałego zarządu jest decyzja starosty. Te same zasady dotyczą odpowiednio nieruchomości objętej decyzją o: zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego¹⁷ wydaną na rzecz podmiotu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 tej ustawy, z tym że ustanowienie trwałego zarządu stwierdza wojewoda w drodze decyzji; pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych¹⁸ wydaną na rzecz podmiotu, o którym mowa w art. 2 pkt 2 tej ustawy, z tym że ustanowienie trwałego zarządu stwierdza wojewoda w drodze decyzji. Trwały zarząd (nieodpłatny) sprawuje także zarząd drogi w zakresie gruntów w pasie drogowym (art. 22 ust. 1) na podstawie ustawy o drogach publicznych¹⁹.

Te przykładowe regulacje świadczą o zróżnicowaniu zakresu i stopniu szczególności rozwiązań prawnych dotyczących trwałego zarządu. Ich wspólnym mianownikiem może być to, że dotyczą wydzielonego ustawowo, decyzją lub

¹⁷ Ustawa z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1380).

¹⁸ Ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 484).

¹⁹ Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 470).

umową, fragmentu sfery uprawnień właścicielskich. Z tych względów warto dokonać porównania trwałego zarządu z prawem własności.

4. Trwały zarząd tylko pozornie jest podobny do prawa własności. Jak wskazywał Walerian Pańko, własność „rodziła się i przetrwała wraz z rozwojem społeczeństwa, stanowiąc fundamentalną, a także integralną część całego systemu prawa”²⁰. Rolą prawa miało być „takie ukształtowanie systemu zarządzania gospodarką, stworzenia takiego modelu własności mienia państwowego, powierzanego podmiotom gospodarującym, by owe interesy tych podmiotów składały się niejako na wspólny interes gospodarki narodowej i państwa”²¹.

Edward Gniewek wskazuje natomiast, że w obowiązującym stanie prawnym, choć własność prywatna jest docelowym modelem stosunków własnościowych w kształtowanym współcześnie ustroju gospodarczym państwa, to „[w]olno w szczególności wyróżniać własność państwową (własność Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych) czy też własność samorządową (własność gmin, powiatów i województw oraz innych samorządowych osób prawnych). W żadnym razie nie chodzi tu o intensyfikację ochrony takiej własności. Trzeba natomiast akcentować raczej szczególne obowiązki i specjalne zasady zarządzania własnością publiczną”²². Podział ten nawiązuje do własności przysługującej państwu, która może być źródłem innych węższych uprawnień do mienia jednostek, którym powierzono ich wykonywanie na rzecz Skarbu Państwa.

W istocie to model własności państwowej oraz fragmentaryzacja i dekompozycja uprawnień właścicielskich w okresie PRL, a także w obowiązującym stanie prawnym stały się źródłem ukształtowania przez prawodawcę sposobów i tytułów posiadania mienia Skarbu Państwa przez jednostki organizacyjne zarządzające nim (zarówno posiadające osobowość prawną – głównie w okresie PRL, jak i jej nieposiadające).

Już w okresie międzywojennym i powojennym były podejmowane próby „zorganizowania własności państwowej przy użyciu instrumentarium zbliżonego do trwałego zarządu”²³. Obowiązujący wówczas art. 128 Kodeksu cywilnego²⁴ stanowił wszak, że socjalistyczna własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługiwała niepodzielnie państwu, a państwowe osoby prawne wykonywały we własnym imieniu uprawnienia wynikające z własności mienia Skarbu Państwa,

²⁰ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 2016, s. 14.

²¹ Ibidem, s. 31.

²² E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, LEX.

²³ Szerzej: A. Chelchowski, *Trwały zarząd...*, rozdz. II, § 1.

²⁴ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93; dalej: k.c.).

którym zarządzały²⁵. Warto wspomnieć, że na tle tego przepisu została wydana uchwała Sądu Najwyższego, mająca moc zasady prawnej, w której wskazano: „Z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 3, poz. 11) zniesiona została zasada, że jedynie Skarbowi Państwa może przysługiwać prawo własności mienia państwowego, w wyniku czego państwowe osoby prawne uzyskały zdolność prawną w zakresie nabywania składników majątkowych na własność”²⁶.

Właściciel może wykonywać prawo własności w granicach ujętych w art. 140 k.c., tj. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego może (z wyłączeniem innych osób) korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy²⁷. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Sąd Najwyższy art. 140 k.c. wskazuje nie tylko na pozytywny zakres prawa podmiotowego własności (*ius utendi, ius fruendi, ius disponendi*), jako najszerszego prawa podmiotowego bezwzględного, ale także na granice własności dotyczące zachowań właściciela, których prawo własności nie obejmuje. Jeśli określone zachowania właściciela są sprzeczne z ustawą, ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem własności i z zasadami współżycia społecznego, to nie mogą się one mieścić w treści prawa własności²⁸.

Z kolei przez zasady współżycia społecznego rozumie się „zasady etycznego postępowania wyprowadzane w naszym społeczeństwie z chrześcijańskiego systemu wartości, którymi każdy członek społeczeństwa powinien kierować się w postępowaniu wobec innych”²⁹. Różnie natomiast rozumie się klauzulę społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. Dla jednych straciła ona znaczenie, gdyż była właściwa dla poprzedniego ustroju, dla innych – zachowała swoją przydatność, ponieważ wyznacza charakterystyczną cechę własności jako kompleksu praw i obowiązków i pomaga sądom w rozpatrywaniu roszczeń windykacyjnych, negatoryjnych czy odszkodowawczych³⁰.

Ponieważ jednak własność nie jest nieograniczonym prawem, konieczne jest wyważenie interesu właściciela i innych osób. Szczególnym ograniczeniom pod-

²⁵ A. Chelchowski, *Trwały zarząd...*, rozdział I, § 2, pkt II.

²⁶ Uchwała SN 7 sędziów – zasada prawna z 18 czerwca 1991 r., III CZP 38/91, LEX.

²⁷ Wyrok TK z 20 kwietnia 1993 r., P 6/92, OTK 1993/1/ 8. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo własności traktowane jest w systemie prawnym jako prawo podmiotowe o najszerszej treści w porównaniu z innymi prawami. Nie jest jednak prawem absolutnym (*ius infinitum*); por. uchwała SN z 16 lipca 1980 r., III CZP 45/80, LEX.

²⁸ Wyrok SN z 12 lipca 2012 r., I CSK 676/11, LEX.

²⁹ J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2016, LEX.

³⁰ Ibidem.

lega prawo własności Skarbu Państwa i prawo własności jednostek samorządu terytorialnego. Sposób gospodarowania jest ściśle regulowany przepisami prawa administracyjnego materialnego, np. ustawy o gospodarce nieruchomościami czy ustawy o lasach³¹.

Na tym tle wyraźnie widać, że trwały zarząd objęty choćby tylko wspomnianymi wyżej regulacjami uwzględnia w zasadzie wszystkie uprawnienia właściciela, tj. *ius utendi*, *ius fruendi* i *ius disponendi*, poza prawem do rozporządzania nieruchomością. Ustalenie tego sprawia, że granice między prawem własności a trwałym zarządem nie są odległe, choć wyraźne.

5. W systemie prawa obowiązują rozwiązania kształtujące także ustawowy zarząd. W szczególności zarząd taki został określony w art. 4 ustawy o lasach i oddaje sposób wykonywania prawa własności w stosunku do nieruchomości leśnych Skarbu Państwa. W ujęciu historycznym zarząd leśny powiązany był z jednością władzy i własności państwowej. Oprócz gospodarki leśnej elementem kształującym i wpływającym na wykonywanie prawa własności w odniesieniu do mienia objętego zarządem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jest gospodarowanie nieruchomościami leśnymi oraz ruchomościami Skarbu Państwa³². Ustawą, która reguluje sposób wykonywania prawa własności w odniesieniu do nieruchomości leśnych, jest ustawa o lasach. Własność Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości leśnych objętych zarządem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz sposób wykonywania i korzystania z tego prawa są szczegółowo uregulowane, trzeba jednak stwierdzić, że zakres uprawnień zarządcy sięga daleko, poza granice prawne trwałego zarządu, wskazane w przywołanych wyżej aktach prawnych. W szczególności zarząd ustawowy sprawowany jest przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej i obejmuje realizację trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, gospodarkę mieniem, a w tym prawo do zbywania i nabywania nieruchomości.

Innym przykładem ustawowego zarządu są rozwiązania dotyczące Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (państwowej osoby prawnej), obejmujące mienie wchodzące do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, i zadania określone zwłaszcza w ustawie o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (art. 9)³³ oraz ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Warto odnotować, że stosunki prawne łączące Skarb Państwa, „zarządcę” (dawniej Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, obecnie Agencję Nieruchomości Rolnych) mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Pań-

³¹ Wyrok TK z 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK 1999/4/78.

³² K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty zarządzania lasami...*, s. 214 i n. i powołana tam literatura.

³³ Ustawa z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 481).

stwa oraz osoby trzecie były określane (nie zawsze zgodnie w literaturze) jako stosunek powierniczy³⁴. W obowiązującym stanie prawnym kontynuowany jest kierunek realizacji przez KOWR polityki państwa, w tym celów publicznych i wykonywania prawa własności na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zmieniającym się tłem pozostaje wspomniana polityka.

Trzeba podkreślić, że wspólną płaszczyzną zarządu ustawowego i trwałego są ustawowo określone cele, do jakich nieruchomości objęte tymi instytucjami mogą być wykorzystane. Chodzi o realizację ustawowych zadań jednostek zarządzających. Ta wspólna cecha przybliża niewątpliwie te instytucje do siebie, choć nadal występują między nimi istotne różnice, np. przesłanki i sposób wygaśnięcia (wygaszenia) zarządu. O ile w odniesieniu do zarządu trwałego właściwe przepisy – odpowiednie do źródła powstania trwałego zarządu – regulują wymogi i przesłanki tego procesu (np. ustawa o gospodarce nieruchomościami i wcześniejsze akty prawne), o tyle w odniesieniu do zarządu ustawowego wymagane jest uchwalenie ustawy uchylającej obowiązujące rozwiązania prawne.

6. Mimo jasnych, jak się wydaje, podobieństw i różnic zarządu ustawowego i trwałego wyznaczenie granic jurystycznych między tymi instytucjami sprawia niekiedy trudności. Problemy interpretacyjne pojawiają się w kontekście relacji poszczególnych aktów prawnych, w tym ustawy o lasach i ustawy o gospodarce nieruchomościami lub ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w połączeniu z niedoskonałością lub brakiem regulacji intertemporalnych.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 ustawy o lasach dotychczasowe jednostki organizacyjne, tj. wcześniej istniejące okręgowe zarządy lasów państwowych, utworzone na podstawie art. 6 ust. 2 lit. a ustawy z 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym³⁵, stały się regionalnymi dyrekcjami Lasów Państwowych, a nadleśnictwa – nadleśnictwami w rozumieniu ustawy. Według zaś art. 75 ust. 2 ustawy o lasach mienie okręgowych zarządów lasów państwowych stało się odpowiednio mieniem zarządzanym przez regionalne dyrekcje Lasów Państwowych i nadleśnictwa. Uregulowanie to jednak nie rozwiązało, a wręcz wywołało i nadal wywołuje wątpliwości, jak należy traktować zarząd powstały na podstawie przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości³⁶ po wejściu w życie ustawy o lasach. Ponadto według art. 199 ust. 2 u.g.n. zarząd

³⁴ M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 87.

³⁵ Ustawa z 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz. U. Nr 63, poz. 494 z późn. zm.).

³⁶ Por. ustawa z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. poz. 464 z późn. zm.).

nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz własność gminy, sprawowany w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy przez jednostki organizacyjne, przekształca się z tym dniem w trwały zarząd tych nieruchomości.

Kwestią sporną w orzecznictwie było to, czy wyrażenie „jednostki organizacyjne” dotyczy również osób prawnych, czy tylko jednostek bez osobowości prawnej³⁷. NSA wskazał w wyroku z 4 czerwca 2007 r.³⁸, że przez jednostkę organizacyjną należy rozumieć państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, ale także posiadającą osobowość prawną, gdyż definicji ustawowej nie można odnosić do przepisów przejściowych.

Z kolei w wyroku z 12 kwietnia 2012 r.³⁹ NSA przyjął przeciwnie, tj. że art. 199 ust. 2 u.g.n. powinien być rozumiany jako dotyczący tylko jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Jak dowodził, ustalenie to odpowiada definicji legalnej zawartej w art. 4 pkt 10 wymienionej ustawy, a także przepisom regulującym instytucję trwałego zarządu, z których wynika, że prawo to może przysługiwać jedynie podmiotom nieposiadającym osobowości prawnej (np. art. 47 ust. 1, art. 48 ust. 1, art. 49a pkt 1, w których mowa jest o organie nadzorującym jednostkę). NSA podkreślił, że ustalenia zawarte w wyroku potwierdza też art. 51 i następne u.g.n., w których rozróżnia się sposoby wyposażania w nieruchomości niezbędne do działalności: z jednej strony państwowych osób prawnych (otrzymują grunt na własność lub w użytkowanie wieczyste), z drugiej strony państwowych jednostek organizacyjnych (otrzymują nieruchomość w trwały zarząd). W doktrynie opowiedziano się za tym drugim stanowiskiem NSA⁴⁰.

7. W obrocie prawnym pojawiają się kontrowersje dotyczące podstaw prawnych wygaśnięcia zarządu powstałego w poprzednim stanie prawnym, a także inne problemy prawne, np. gdy nieruchomości, których dotyczy trwały zarząd powstały w czasie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, zostają przeznaczone na cele publiczne. W klasycznych przypadkach, tj. gdy trwały zarząd powstał na podstawie obowiązujących przepisów, stosuje się szczególne zasady wygaszania trwałego zarządu wskazane w odpowiednich ustawach. W przypadku zarządu powstałego jeszcze w czasie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczania nieruchomości, przed wejściem w życie ustawy o lasach, prowadzi to do trudności w ustaleniu

³⁷ Wyrok NSA z 4 czerwca 2007 r., I OSK 964/06, Legalis; wyrok NSA z 12 kwietnia 2012 r., I OSK 496/11, Legalis.

³⁸ Wyrok NSA z 4 czerwca 2007 r., I OSK 964/06.

³⁹ Wyrok NSA z 12 kwietnia 2012 r., I OSK 496/11.

⁴⁰ M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, art. 199.

regulacji mających zastosowanie właśnie do wygaszania trwałego zarządu, spowodowanych problemami z ustaleniem właściwego stanu prawnego, albo skutków niejasnych przepisów przejściowych ustawy o lasach oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Kontrowersje pojawiają się również, gdy na nieruchomości Skarbu Państwa znajdującej się w zarządzie ustawowym jednostek Lasów Państwowych utrzymuje się „prawo zarządu” ustanowione decyzją administracyjną jeszcze w czasie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Do tego odnosi się orzecznictwo, aczkolwiek niejednolicie, gdyż niektóre stanowiska dopuszczają wygaszenie zarządu w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami tak jak trwałego zarządu, a inne nie.

Na przykład Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 kwietnia 2011 r.⁴¹ stwierdził, że zarząd, o którym mowa w ustawie o lasach, nie jest tożsamy z trwałym zarządem, o którym mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Racją jest bowiem, że „[u]stawa o lasach nie mówi nic o wygaszaniu tej formy zarządu, będącej administrowaniem mieniem leśnym Skarbu Państwa. Również inne akty prawne nie wprowadzają takiego rozwiązania, z którego miałyby wynikać, że zarząd Lasów Państwowych winien być wygaszony w postępowaniu lokalizacyjnym, zezwalającym na realizację inwestycji drogowej (powiatowej). Jedynie trwały zarząd, uregulowany przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, będący prawną formą gospodarowania mieniem przez jednostkę organizacyjną, który ustanawia właściwy organ mocą decyzji, podlega wygaszeniu także w drodze decyzji, o czym stanowi art. 46 i następne ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami”. Przedstawiony pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest jednak jedyny.

W niedawnym wyroku z 21 kwietnia 2020 r.⁴² NSA uznał bowiem, że zarządu regulowanego ustawą o lasach nie należy utożsamiać z instytucją trwałego zarządu regulowaną w ustawie o gospodarce nieruchomościami, a „[z]arząd, do którego odnosi się przepis art. 46 ust. 2 u.g.n., należy odczytywać przez pryzmat poprzedzających go bezpośrednio norm, które regulują oddawanie nieruchomości w trwały zarząd – jako formę prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną”. Naczelny Sąd Administracyjny uznał także, iż przepisy ustawy o lasach, choć nie przewidują wygaśnięcia zarządu, to nie odsyłają do stosowania w tym zakresie norm zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Dostrzegając autonomię aktu prawnego, jakim jest ustawa o lasach, NSA podkreślił: „Zarząd jako ustawowa forma władania gruntami państwowymi sprawowana jest m.in. poprzez prowadze-

⁴¹ Wyrok NSA z 29 kwietnia 2011 r., I OSK 1016/10, Legalis.

⁴² Wyrok NSA z 21 kwietnia 2020 r., I OSK 4121/18, LEX.

nie gospodarki leśnej, gospodarowanie gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną (art. 4 ust. 2 ustawy o lasach)”. NSA nie wyjaśnił jednak do końca motywów prezentowanego stanowiska. Jako kwestię otwartą pozostawił to, jakie normy poprzedzające bezpośrednio art. 46 ust. 2 u.g.n. miałyby znaleźć zastosowanie do wygaszenia zarządu powstałego przed wejściem w życie ustawy o lasach. Dla porządku należy wskazać, że w badanym przez NSA stanie faktycznym wojewoda decyzją z 1974 r. orzekł o przekazaniu przez Naczelnika Miasta Powiatu na rzecz Okręgowego Zarządu Lasów Państwowych nieruchomości rolnej z przeznaczeniem do zagospodarowania leśnego, a nadleśnictwo przejęło przedmiotową nieruchomość na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego z 1974 r. Własność Skarbu Państwa, zarząd nadleśnictwa zostały ujawnione w księdze wieczystej. Wnioskiem z 2016 r. Polski Związek Działkowców wystąpił o wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu nadleśnictwa w odniesieniu do przedmiotowej nieruchomości na podstawie art. 46 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 199 ust. 2 u.g.n., a starosta decyzją odmówił stwierdzenia wygaśnięcia trwałego zarządu w trybie art. 46 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 199 ust. 2 u.g.n. Wojewoda utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję starosty, do której złożona została skarga do sądu administracyjnego, który z kolei wskazał, że sporny zarząd nadleśnictwa miał swoje źródło w decyzji, na podstawie której doszło do przekazania na rzecz Okręgowego Zarządu Lasów Państwowych nieruchomości, w trybie rozporządzenia Rady Ministrów z 22 listopada 1968 r. w sprawie przekazywania nieruchomości rolnych i niektórych innych nieruchomości położonych na terenie gromad pomiędzy jednostkami gospodarki społecznej⁴³, tj. w „użytkowanie” (§ 2 ust. 1 tego rozporządzenia), które nie stanowiło ograniczonego prawa rzeczowego w rozumieniu art. 252 i następne k.c. ani innego ograniczonego prawa rzeczowego, lecz specyficzną formę władania gruntem państwowym przez państwową jednostkę organizacyjną⁴⁴.

W postępowaniu objętym wspomnianym rozstrzygnięciem NSA słusznie wskazano, że użyty w art. 2 u.g.n. zwrot „nie narusza” nie musi oznaczać, że chodzi o nadanie przepisom ustawy o lasach charakteru *lex specialis*, a przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami charakteru *lex generalis*. Dla

⁴³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 listopada 1968 r. w sprawie przekazywania nieruchomości rolnych i niektórych innych nieruchomości położonych na terenie gromad pomiędzy jednostkami gospodarki społecznej (Dz. U. z 1969 r., Nr 1, poz. 1 z późn. zm.).

⁴⁴ Wspomniane rozporządzenie zostało uchylone z dniem 7 maja 1986 r. przez § 16 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 kwietnia 1986 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania między jednostkami gospodarki społecznej państwowych nieruchomości rolnych i leśnych oraz niektórych innych nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolniczej i leśnej, a także właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. Nr 17, poz. 90).

przypomnienia, według art. 2 u.g.n. nie narusza ona innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, w tym ustawy o lasach. Wspomniana regulacja określa zatem relacje między przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami a innymi ustawami. Użyte w art. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami sformułowanie „w szczególności” oznacza, że katalog wskazanych w tym przepisie ustaw jest otwarty.

W piśmiennictwie wskazuje się, że przepis art. 2, w przypadku zbiegu kolizyjnego norm ustawy o gospodarce nieruchomościami i innych ustaw, daje pierwszeństwo tym „innym ustawom” regulującym gospodarkę nieruchomościami w ramach ich zakresu przedmiotowego⁴⁵. Niezasadne jest ograniczenie zakresu pojęcia spraw podlegających przepisom o gospodarce nieruchomościami tylko do czynności cywilnoprawnych znajdujących materialnoprawną podstawę w ustawie o gospodarce nieruchomościami⁴⁶. Należy zgodzić się z poglądem, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mają charakter uzupełniający wobec innych ustaw dotyczących gospodarowania nieruchomościami, szczególnie nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego⁴⁷. Warto też odnotować stanowisko wyrażone w orzecznictwie, że mimo różnego brzmienia przepisów art. 1 ust. 2 u.g.g.w.n. i art. 1 u.g.n. nie ma powodów, by za nieuzasadniony należało uznać pogląd o wyłączeniu funkcjonowania ustawy o gospodarce nieruchomościami w stosunku do nieruchomości objętych pojęciem lasu zgodnie z art. 3 ustawy o lasach⁴⁸. Powyższe ustalenia nie dają jednak jasnej odpowiedzi, w jaki sposób i na podstawie jakich przepisów miałyby dojść do wygaszenia zarządu powstałego przed wejściem w życie ustawy o lasach, skoro obecnie jest sprawowany przez jednostki Lasów Państwowych zarząd ustawowy na podstawie ustawy o lasach.

Biorąc pod uwagę wskazówki NSA, że zarząd, do którego odnosi się przepis art. 46 ust. 2 u.g.n., należy odczytywać przez pryzmat poprzedzających go bezpośrednio norm, które regulują oddawanie nieruchomości w trwały zarząd, wyrażone w wyroku z 21 kwietnia 2020 r., nie jest jasne, czy NSA chodziło o art. 35 ust. 1 i 2 u.g.g.w.n. Zgodnie z art. 35 ust. 1 tego aktu wygaśnięcie zarządu następuje z upływem okresu, na który został ustanowiony, a w razie jego ustanowienia na okres nieoznaczony – w terminie ustalonym w decyzji o wygaśnięciu zarządu, umożliwiającym zlikwidowanie działalności zarządcy na tej nieruchomości. Z kolei art. 35 ust. 2 stanowi, że rejonowy organ rządowej

⁴⁵ P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*

⁴⁶ Wyrok NSA z 5 sierpnia 2015 r., I FSK 4079/14, LEX nr 1783697.

⁴⁷ Tak: M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, art. 2 i powołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego.

⁴⁸ Wyrok WSA w Lublinie z 6 lipca 2004 r., II SA/Lu 1270/03, Legalis.

administracji ogólnej w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, a zarząd gminy w odniesieniu do gruntów stanowiących własność gminy może orzec o wygaśnięciu zarządu ustanowionego na okres nieoznaczony lub przed upływem okresu, na który został ustanowiony: 1) w razie stwierdzenia, że nieruchomość jest w całości lub w części zbędna zarządcy bądź jest wykorzystywana niezgodnie z jej przeznaczeniem; 2) jeżeli sposób korzystania z nieruchomości pogarsza stan środowiska w stopniu zagrażającym życiu, zdrowiu lub mieniu; 3) jeżeli w planie zagospodarowania przestrzennego zajdą zmiany, które nie pozwalają na dalsze wykorzystywanie nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób, a zarządca nie wyraził zgody na zmianę sposobu wykorzystywania nieruchomości.

Gdyby przyjąć, że na warunkach wskazanych w art. 35 u.g.g.w.n. miałyby nastąpić wygaszenie zarządu, nie sposób pominąć tego, że dawniej NSA orzekł, iż organ administracji nie może wydać na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 u.g.g.w.n. decyzji o wygaśnięciu zarządu, o jakim mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o lasach, do czasu wyłączenia nieruchomości będącej lasem z produkcji leśnej w trybie i na zasadach określonych w ustawie z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁹.

Co więcej, według NSA nie jest też możliwe wygaśnięcie prawa użytkowania, skoro „[k]ategoryczna treść art. 2 ust. 8 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464)⁵⁰ nie daje podstaw do sięgania do innych przepisów, w szczególności przepisów k.c. Z jednej strony brak jest klauzuli »w sprawach nieuregulowanych«, z drugiej – wykorzystaniu klauzuli zawartej w art. 7 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości stoi na przeszkodzie okoliczność, że ustanie zarządu w formie jego wygaśnięcia jest wyczerpująco unormowane w art. 35 ustawy z 1985 r. Jeśli do użytkowania, o którym mowa w art. 2 ust. 4 i 5 ustawy z 29 września 1990 r., stosuje się wprost art. 35 ustawy z 1985 r., a w przepisie tym w sposób szczególny, a zarazem wyczerpujący uregulowano ustanie zarządu, to nie ma podstaw prawnych zezwalających na sięgnięcie do art. 246 k.c.»⁵¹

Gdyby zatem przyjąć za właściwe zastosowanie kierunku interpretacji postulowanej przez NSA w powyższych rozstrzygnięciach, należałoby dopuścić wygaśnięcie decyzji w okolicznościach objętych art. 35 u.g.g.w.n., ale wtedy pojawiłby się problem, czy zarząd ustawowy leśny nadal się utrzymuje.

⁴⁹ Wyrok NSA z 13 stycznia 2015 r., I OSK 1543/14, LEX.

⁵⁰ Ustawa ta utraciła moc na podstawie art. 241 pkt 2 u.g.n., tj. z dniem wejścia jej w życie, czyli 1 stycznia 1998 r.

⁵¹ Wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z 22 grudnia 1998 r., II SA/Gd 296/97, LEX.

8. Wywody zawarte w przywołanym orzecznictwie NSA kierują rozważania w stronę ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁵². Zgodnie z art. 2 ust. 1 tego aktu grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa, stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego. Nie narusza to praw osób trzecich. Uprawnienia państwowych gospodarstw rolnych do będących w dniu 5 grudnia 1990 r. w ich zarządzie gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa reguluje odrębna ustawa. Z kolei według art. 2 ust. 4 tej ustawy grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w użytkowaniu osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, pozostają nadal w użytkowaniu tych osób i jednostek (na mocy art. 2 ust. 8 do użytkowania stosuje się przepisy dotyczące zarządu). Należy też uwzględnić art. 4 ustawy zmieniającej, wedle którego grunty Skarbu Państwa pozostające w zarządzie jednostek nieposiadających osobowości prawnej nadal pozostają w ich zarządzie.

Trzeba podkreślić, że uwłaszczeniu w trybie art. 2 ust. 1 noweli z 29 września 1990 r., a co za tym idzie – w trybie art. 200 u.g.n. podlegały tylko te grunty leśne, które są związane z państwowymi gospodarstwami leśnymi, jeżeli w dniu 5 grudnia 1990 r., będąc w zarządzie państwowej osoby prawnej, w planach zagospodarowania przestrzennego nie były przeznaczone wyłącznie na cele gospodarki leśnej⁵³. Do tego należy dodać, że w 1990 r. obowiązywała wspomniana ustawa o państwowym gospodarstwie leśnym z 1949 r., a od 1 stycznia 1992 r. – ustawa o lasach. Artykuł 200 u.g.n. nie ma zastosowania do gruntów leśnych, a przepis ustawy, która weszła w życie 1 stycznia 1998 r. w art. 2 stanowił, że ustawa nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, w szczególności ustawy o lasach.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o państwowym gospodarstwie leśnym administrację państwowego gospodarstwa leśnego w zakresie czynności gospodarczo-leśnych sprawowały przedsiębiorstwa lasów państwowych, które posiadały osobowość prawną, a w pozostałym zakresie wskazanym w art. 6 ust. 2 lit. b wymienionego aktu – inne przedsiębiorstwa⁵⁴. Jeśli więc przepisu przejściowego (art. 199 ust. 2 u.g.g.) nie stosuje się do osób prawnych (zgodnie z orzeczeniem NSA z 12 kwietnia 2012 r.), to likwidację instytucji zarządu przysługującego

⁵² Ustawa z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464).

⁵³ Wyrok WSA siedziba w Warszawie z 15 marca 2011 r., I SA/Wa 1787/10, Legalis.

⁵⁴ Chodzi o przedsiębiorstwa utworzone przez ministra leśnictwa na podstawie i w trybie dekretu z 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 8, poz. 42).

państwowym jednostkom organizacyjnym będącym państwowymi osobami prawnymi, który przysługiwał im w poprzednim stanie prawnym, wprowadziła uchylona z dniem 1 stycznia 1998 r. ustawa z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁵⁵, o ile ten ostatni akt prawny mógł być stosowany w zakresie danego stanu faktycznego.

9. Podsumowując, należy stwierdzić, że zarówno trwały zarząd, jak i zarząd ustawowy stanowią istotny element uprawnień właścicielskich. Niekiedy trudno odróżnić te dwie instytucje. Odmienne są jednak źródła ich powstawania i wygaszania, o ile w ogóle można mówić o wygaszeniu zarządu leśnego – należy raczej opowiedzieć się przeciwko takiej możliwości. Z kolei ocena dopuszczalności wygaśnięcia w trybie obowiązujących przepisów prawa zarządu (niekiedy błędnie uznawanego za przekształcony w trwały zarząd), powstałego na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, wymaga ustalenia w szczególności, czy wspomniany akt prawny w ogóle mógł mieć zastosowanie do gruntów objętych decyzją stwierdzającą prawo zarządu (tj. jakie było przeznaczenie gruntu) i czy do tego przypadku miały ewentualnie zastosowanie przepisy art. 2 ust. 1 lub art. 4 uchylonej z dniem 1 stycznia 1998 r. ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Jeśli bowiem to te ostatnie regulacje mają zastosowanie, może to wykluczać zastosowanie art. 199 ust. 2 u.g.n., a wówczas nie mogło dojść do przekształcenia zarządu powstałego w czasie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w trwały zarząd. Jeśli natomiast nie doszło do wygaszenia zarządu na podstawie ustawy z 1990 r., to należy ustalić, czy powstał trwały zarząd na podstawie art. 199 ust. 2 u.g.n. Wydaje się to wątpliwe.

Oczywiste jest, że zarząd Lasów Państwowych sprawowany na podstawie ustawy o lasach nie podlega wygaszeniu tak jak zarząd trwały. Jedynie bowiem prawo zarządu powstałe w czasie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, które uległo przekształceniu w trwały zarząd, mogłoby podlegać wygaszeniu jak trwały zarząd. Należy także wykluczyć równoległe istnienie dwóch rodzajów zarządu: zarządu ustawowego i trwałego; w takim przypadku należałoby rozważyć (choć nie bez wątpliwości), czy nie doszło do wygaśnięcia zarządu wobec zmiany prawa (wejścia w życie ustawy o lasach), która prowadzi do wygaśnięcia

⁵⁵ Por. także uchwałę Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z 27 sierpnia 1996 r. III CZP/95/96, Legalis, w której SN wskazał: „Podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu o zarządzie i użytkowaniu, przysługujących państwowej osobie prawnej do nieruchomości, odnośnie której ma zastosowanie art. 8 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), stanowi decyzja kierownika urzędu rejonowego”.

zarządu powstałego wcześniej (art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.⁵⁶). Co prawda NSA niejednokrotnie uznawał, że właśnie zmiana stanu prawnego może być okolicznością stanowiącą podstawę stwierdzenia wygaśnięcia decyzji z uwagi na bezprzedmiotowość⁵⁷, jednak i to rozwiązanie nie jest dość oczywiste. Uzasadnione byłoby zatem twierdzenie, że wobec wejścia w życie przepisów ustawy o lasach niemożliwe stało się wykonywanie decyzji regulującej prawo zarządu powstałego wcześniej, gdyż to ustawa o lasach uregulowała „na nowo” prawne warunki zarządu.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J. (2017), *Ograniczenia w obrocie lasami w świetle prawa polskiego i unijnego*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa.
- Chełchowski A. (2010), *Trwały zarząd nieruchomościami publicznymi*, Warszawa, Legalis.
- Czechowski P. (red.) (2015), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa, LEX.
- Gniewek E. (2001), *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków, LEX.
- Gudowski J. (red.) (2016), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa, LEX.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M. (2019), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa, Legalis.
- Jeżyńska B. (1993), *Z cywilnoprawnych zagadnień sprzedaży lasów przez osobę fizyczną*, „Rejent” nr 8.
- Leśkiewicz K. (2019), *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*, Lublin.
- Litwiniuk P. (2017), *Ewolucja rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” t. XV.
- Możdżeń-Marcinkowski M. (2003), *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków.
- Pańko W. (2016), *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice.
- Pessel R. (2010), *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa.
- Radecki W. (2017), *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa.
- Szachułowicz J., Krassowska M., Łukaszewska A. (2003), *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa.
- Ziemblicki M.H. (2015), *Uwarunkowania prawne nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa*, „Białostockie Studia Prawnicze” z. 18.

⁵⁶ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 256).

⁵⁷ Wyrok NSA z 18 sierpnia 2017 r., II OSK 2218/16, Legalis. NSA stwierdził: „Bezprzedmiotowość decyzji, o której mowa w art. 162 § 1 pkt 1 kpa, wynika z ustania prawnego bytu elementu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na jej podstawie, a to z powodu zgaśnięcia podmiotu, zniszczenia lub przekształcenia rzeczy, rezygnacji z uprawnień przez stronę, czy na skutek zmiany stanu faktycznego uniemożliwiającego wykonanie decyzji albo z powodu zmiany w stanie prawnym, ale tylko w przypadku, gdy powoduje ona taki skutek”.

LEGAL ASPECTS OF THE TERMINATION OF PERMANENT MANAGEMENT VIS A VIS THE STATUTORY MANAGEMENT OF STATE FORESTS

Summary

The aim of the considerations presented in the article was to determine whether and if so, in what way, the management created with regard to real estate managed by the State Forests during the validity of the Act on land management and real estate expropriation may cease to exist. In the author's opinion, the State Forests' management performed under the provisions of the Forest Act is not subject to termination in the manner that applies to the permanent management of real estate. The question that needs to be addressed and assessed is whether the termination of the management under the Act on land management and real estate expropriation requires a precise determination and, in particular, whether the said legislative act could apply to forest land covered by the decision confirming the right of management. It must also be considered whether the provisions of Article 2.1 or Article 4 of the Act of 29 September 1990 amending the Act on land management and expropriation of real estate should apply in such cases. Had the latter regulations applied, then the management created when the Act on land management and real property expropriation was in force, could not have been transformed into permanent management pursuant to Article 199 clause 2 of the Act on the management of real property.

Keywords: permanent management, forest management, termination of permanent management

LA CESSAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE PERMANENTE E L'AMMINISTRAZIONE LEGALE DELLE FORESTE DEMANIALI: ASPETTI GIURIDICI

Riassunto

L'articolo si propone di determinare se e, in caso affermativo, come sia possibile rescindere l'amministrazione istituita ai sensi della legge in materia di gestione dei terreni e espropriazione degli immobili, quando era ancora in vigore, nei confronti dei beni immobili gestiti dall'amministrazione delle Foreste Demaniali. A parere dell'autrice l'amministrazione delle Foreste Demaniali, istituita dalla legge sulle foreste, non è soggetta a cessazione, lo è invece l'amministrazione permanente prevista dalle disposizioni riguardanti la gestione degli immobili. Tuttavia, per valutare se consentire la cessazione dell'amministrazione istituita dalla legge in materia di gestione dei terreni e di espropriazione degli immobili occorre stabilire se il suddetto atto giuridico potesse applicarsi ai terreni forestali, i quali andavano comunque amministrati. Inoltre, è importante determinare se in questa situazione vadano applicate le disposizioni dell'art. 2 comma 1 oppure dell'articolo 4 della legge del 29 settembre 1990, la quale ha modificato la legge in materia di gestione dei terreni e espropriazione degli immobili. Se quest'ultime regolazioni andavano applicate, in tal caso l'amministrazione istituita dalla legge in materia di gestione dei terreni e espropriazione degli immobili, quando era ancora in vigore, non sarebbe potuta diventare permanente ai sensi dell'art. 199 comma 2 della legge sulla gestione degli immobili.

Parole chiave: amministrazione permanente, amministrazione delle foreste, cessazione dell'amministrazione permanente

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI*

ORCID: 0000-0002-0520-9263

Bezpieczeństwo żywnościowe a ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych w kontekście strategii „Od pola do stołu”

1. Wprowadzenie

Pandemia COVID-19 uwidoczniła znaczenie, jakie dla funkcjonowania europejskich społeczeństw ma bezpieczeństwo żywnościowe. Załamanie dostaw żywności, a nawet sama możliwość załamania czy choćby ich ograniczenia, może w krótkim czasie doprowadzić do realnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. W tym kontekście niezwykle ważna wydaje się rola państwa i Unii Europejskiej w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego.

Według danych publikowanych przez agendy ONZ na świecie następuje ciągły wzrost głodu od 2014 r., a tendencja ta nasila się w związku z pandemią COVID-19¹. W dokumentach tych zwraca się uwagę nie tylko na problem głodu, rozumianego jako brak dostępu do żywności, co dotyczy głównie państw Afryki i zachodniej Azji, ale także na problem niewłaściwej diety wśród obywateli Unii Europejskiej, co pociąga za sobą poważne koszty społeczne i środowiskowe². Jak się szacuje, zmiana diety może doprowadzić do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, a jednocześnie do zmniejszenia ukrytych kosztów zdrowotnych³. Jeśli chodzi o Europę, to

* Uniwersytet Warszawski.

¹ FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets, FAO, Rome 2020, s. XVI, <http://www.fao.org/3/ca9692en/CA9692EN.pdf> [dostęp: 22.02.2021].

² Ibidem, s. XVII–XIX.

³ Ibidem, s. XXII.

osiągnięto ogromny sukces w zwalczaniu głodu i niedożywienia, jednak od 2017 r. zauważa się obniżenie bezpieczeństwa żywnościowego, na co wskazuje skala niepewności żywnościowej⁴. Zwraca się także uwagę, że jednym z czynników zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego jest odpowiednie zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym gruntami rolnymi, zwłaszcza w kontekście zmian klimatycznych⁵. Istotnym problemem w Europie jest degradacja gruntów rolnych, powodowana przez niewłaściwą gospodarkę rolną, co negatywnie wpływa zarówno na bezpieczeństwo żywnościowe, jak i na sam ekosystem⁶.

O stanie bezpieczeństwa żywnościowego w Unii Europejskiej traktuje przyjęta przez Komisję Europejską strategia „Od pola do stołu”, nastawiona na promowanie zrównoważonej gospodarki żywnościowej. Dokument ten zawiera wiele odniesień do bezpieczeństwa żywnościowego i podkreśla, że transformacja w kierunku zrównoważonych systemów żywnościowych nie obędzie się bez zmiany diety.

W Polsce odniesienie zarówno do bezpieczeństwa żywnościowego, jak i do zrównoważonego rolnictwa zawiera preambuła do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego⁷, która została dodana do ustawy w 2016 r. ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁸. W preambule wskazano, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego została uchwalona m.in. w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i w celu wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska oraz sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

W literaturze w różnych kontekstach i ujęciach obszernie omawiana jest problematyka ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi⁹,

⁴ The State of Food Security and Nutrition in Europe and Central Asia 2017, FAO, Budapest 2017, <http://www.fao.org/3/I8194EN/i8194en.pdf> [dostęp: 22.02.2021].

⁵ Ibidem, s. 6.

⁶ Ibidem, s. 37.

⁷ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 234; dalej: u.k.u.r.).

⁸ Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585).

⁹ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2; idem, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV; K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019; P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017; Z. Truszkiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7;

bezpieczeństwa żywnościowego¹⁰ oraz zrównoważonych systemów żywnościowych¹¹, ale zagadnienia te nie były dotąd analizowane łącznie. Niniejszy artykuł może więc stanowić przyczynek do dyskusji nad polskimi regulacjami prawnymi w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego, ale postrzeganego przez pryzmat strategii „Od pola do stołu”, wyznaczającej trend zmian, jakie będą następować w Unii Europejskiej w kierunku zrównoważonych systemów żywnościowych. W artykule zarysowano relacje między ograniczeniami w obrocie nieruchomościami rolnymi wprowadzonymi ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, bezpieczeństwem żywnościowym oraz zrównoważonymi systemami żywnościowymi, a także rozważono, na ile polska regulacja obrotu nieruchomościami rolnymi może być postrzegana jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oraz czy przyjęte w niej rozwiązania prawne wpisują się w strategię „Od pola do stołu”.

2. Strategia „Od pola do stołu”

Komunikat pod nazwą Strategia „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego¹² został przyjęty przez Komisję Europejską w maju 2020 r. Strategia ta stanowi jeden z głównych elementów Europejskiego Zielonego Ładu¹³, określonego we wcześniejszym komunikacie Komisji, ogłoszonym w 2019 r., a będącego nową strategią rozwoju Unii Europejskiej.

idem, *Dziedziczenie i dział spadku po nowelizacji z 2016 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” 2018, nr 1; M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2017; J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5.

¹⁰ S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Warszawa 2009; K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 179–197; M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017; Leśkiewicz, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2020.

¹¹ K. Leśkiewicz, *Zrównoważone systemy żywnościowe w kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2, s. 75–85; T. Srogosz, *Systemy żywnościowe w kontekście Zrównoważonych Celów Rozwoju – kilka uwag w czasie pandemii*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 6, s. 24–37; M. Żuchowska-Grzywacz, *Zrównoważony produkt żywnościowy w systemie prawa – fakt czy życzenie?*, „Problemy Jakości” 2018, nr 12, s. 7–12.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020) 381 final.

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final.

Zarówno Europejski Zielony Ład, jak i strategia „Od pola do stołu” są dokumentami o charakterze strategicznym, które wyznaczają kierunki zakładanych zmian, ale to dopiero regulacje prawne będą wprowadzały prawnie wiążące rozwiązania. Znaczenie tych dokumentów jest jednak o tyle istotne, że definiują one konkretne cele i założenia oraz wyznaczają kierunki, w jakich podążać będzie unijny legislator.

Zgodnie z założeniem Komisji Europejski Zielony Ład to strategia na rzecz wzrostu, której celem jest przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie niezależny od wykorzystania zasobów naturalnych¹⁴. W dokumencie tym przedstawiono wstępny plan działania obejmujący główne polityki i środki niezbędne do osiągnięcia Europejskiego Zielonego Ładu. Dokument ten dotyczy wielu aspektów unijnej gospodarki. Europejski Zielony Ład stanowi integralną część opracowanej przez obecną Komisję strategii mającej na celu wdrożenie Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i celów zrównoważonego rozwoju¹⁵.

Jak podkreślono w tym dokumencie, europejska żywność słynie z bezpieczeństwa, bogactwa w wartości odżywcze i wysokiej jakości, ale powinna również stać się światowym standardem zrównoważoności¹⁶. Oceniono bowiem, że produkcja żywności wciąż powoduje zanieczyszczenie powietrza, wody i gleby, przyczynia się do utraty różnorodności biologicznej i zmiany klimatu oraz pochłania ogromne ilości zasobów naturalnych, a jednocześnie marnuje się dużą część wyprodukowanej żywności¹⁷.

W dokumencie tym zauważono też, że europejska żywność jest już światowym standardem żywności, która jest bezpieczna, pełnowartościowa, wysokiej jakości i dostępna w wystarczającej ilości, natomiast strategia „Od pola do stołu” ma na celu nagrodzenie tych rolników, rybaków i innych podmiotów w łańcuchu żywnościowym, którzy przeszli już transformację w kierunku zrównoważonych praktyk, oraz umożliwienie takiej transformacji innym i stworzenie dla nich dodatkowych możliwości biznesowych¹⁸.

Podkreślono jednak, że globalne wyzwania związane z klimatem i ochroną środowiska stanowią czynnik zwielokrotniający zagrożenia i są źródłem niestabilności, zaś transformacja ekologiczna będzie dużym wy-

¹⁴ Ibidem, s. 2.

¹⁵ Ibidem, s. 3.

¹⁶ Ibidem, s. 13.

¹⁷ Ibidem, s. 14.

¹⁸ Strategia „Od pola do stołu”, s. 3.

zwaniem dla wielu państw i społeczeństw. Istotne jest zatem takie wprowadzanie zmian, aby skutki polityki klimatycznej nie stały się źródłem konfliktów, braku bezpieczeństwa żywnościowego, przesiedlania ludności i przymusowej migracji¹⁹.

Częścią Europejskiego Zielonego Ładu jest strategia „Od pola do stołu”. Uwzględnia ona wszelkie wyzwania związane ze zrównoważonymi systemami żywnościowymi i uznaje za nierozzerwalny związek między zdrowymi ludźmi, zdrowymi społeczeństwami i zdrową planetą²⁰. Samo pojęcie zrównoważonych systemów żywnościowych nie zostało w tym dokumencie zdefiniowane, jednak – jak słusznie wskazuje się w literaturze – zrównoważone systemy żywnościowe mogą oznaczać układ lub układy logicznie powiązanych elementów w sferze wytwarzania, przetwarzania produktów rolnych lub żywności, o opanowanym (zrównoważonym) charakterze²¹.

Pojęcie zrównoważonych systemów żywnościowych jest niejako wpisane w problematykę zrównoważonego rozwoju szeroko omawianego w literaturze i prezentowanego w wielu ujęciach: prawnym, ekonomicznym i społecznym²². Mimo wieloletniej dyskusji samo pojęcie zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*) nie zostało dotąd precyzyjnie zdefiniowane²³. Najogólniej można stwierdzić, że zrównoważony rozwój oznacza rozwój społeczno-gospodarczy uwzględniający wymogi środowiskowe oraz wymogi sprawiedliwości międzypokoleniowej. Zrównoważony rozwój jest strategią, której głównym celem jest osiągnięcie globalnej sprawiedliwości w sposobie życia oraz dostępie do zasobów²⁴.

¹⁹ Europejski Zielony Ład, s. 25.

²⁰ Strategia „Od pola do stołu”, s. 2.

²¹ K. Leśkiewicz, *Zrównoważone systemy żywnościowe...*, s. 80.

²² Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2012, s. 26; E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 121.

²³ Warto przypomnieć, że pod koniec lat 90. miała miejsce polemika dotycząca adekwatnego przekładu terminu *sustainable development* na język polski. M. Kenig-Witkowska wskazała, że w języku polskim odpowiednikiem pojęcia *sustainable development* jest „ciągły rozwój”. Takie terminy, jak rozwój ekologiczny, rozwój zrównoważony, ekorozwój, wydają się znacznie mniej fortunate, a nawet źle oddające istotę samego problemu. Zob. M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja sustainable development w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 45 i n. Z kolei w dyskusji tej M. Sitek wskazała, że koncepcja *sustainable development* powinna zmierzać nie tylko do zagwarantowania ciągłego rozwoju poszczególnych kategorii polityk (ekonomicznej, ochrony środowiska, społecznej itp.), ale także do ich zharmonizowania lub, inaczej mówiąc, zrównoważenia. Zob. M. Sitek, *Sustainable development – ciągły czy zrównoważony rozwój?*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 2.

²⁴ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, s. 26.

Pojęcie zrównoważonych systemów żywnościowych odnosi się do wielu sfer funkcjonowania sektora żywnościowego. W zależności od kontekstu może dotyczyć całego łańcucha żywnościowego (i to na szczeblu globalnym, unijnym lub krajowym), poszczególnych jego etapów (od produkcji pierwotnej, przez przetwarzanie żywności, po jej dystrybucję), a nawet – już poza tradycyjnie rozumianym łańcuchem żywnościowym – sfery konsumpcji żywności oraz gospodarki odpadami żywnościowymi. Wszystkie te elementy oddziałują bowiem na środowisko oraz mają znaczenie gospodarcze i społeczne, a zatem do osiągnięcia stanu zrównoważenia systemów żywnościowych konieczne jest podjęcie różnych działań zarówno przez Unię Europejską, jak i poszczególne państwa na etapie tworzenia warunków do produkcji żywności, w tym regulacji dostępu do gruntów rolnych, a także na etapach wytwarzania, przetwarzania, dystrybucji żywności, jej konsumpcji oraz postępowania z odpadami żywnościowymi.

W strategii „Od pola do stołu” zwrócono uwagę, że transformacja UE w kierunku zrównoważonych systemów żywnościowych rozpoczęła się w wielu obszarach, jednak systemy żywnościowe nadal w dużej mierze przyczyniają się do zmiany klimatu i degradacji środowiska, w związku z czym należy pilnie zmniejszyć ich zależność od pestycydów i środków przeciwdrobnoustrojowych, ograniczyć nadmierne nawożenie, wzmocnić rolnictwo ekologiczne, poprawić dobrostan zwierząt oraz odwrócić proces utraty różnorodności biologicznej²⁵.

Zaznacza się też, że zrównoważony system żywnościowy będzie miał zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów klimatycznych i środowiskowych Zielonego Ładu, przy jednoczesnym zwiększeniu dochodów producentów surowców i wzmocnieniu konkurencyjności UE, a w ramach tej strategii wspiera się transformację, kładąc nacisk na nowe możliwości zarówno dla obywateli, jak i podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze²⁶.

W strategii „Od pola do stołu” za cel UE uznano zmniejszenie śladu środowiskowego i klimatycznego unijnego systemu żywnościowego, a jednocześnie zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w obliczu zmiany klimatu i utraty różnorodności biologicznej oraz doprowadzenie do tego, aby UE była liderem globalnej transformacji w kierunku konkurencyjnej zrównoważoności od pola do stołu²⁷. Zwrócono przy tym uwagę, że coraz częstsze występowanie suszy, powodzi, pożarów lasów i nowych agrofagów

²⁵ Strategia „Od pola do stołu”, s. 3.

²⁶ Ibidem, s. 4.

²⁷ Ibidem, s. 5.

nieustannie przypomina o tym, że nasz system żywnościowy jest zagrożony i musi stać się bardziej zrównoważony i odporny²⁸.

Jak podkreślono w strategii, konieczne jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, żywienia i zdrowia publicznego, a więc powszechnego dostępu do wystarczającej ilości pełnowartościowej i zrównoważonej żywności, spełniającej wysokie standardy bezpieczeństwa i jakości, zdrowia roślin oraz zdrowia i dobrostanu zwierząt, przy jednoczesnym zaspokajaniu potrzeb i preferencji żywieniowych. Za ważne uznano zapewnienie przystępności cenowej żywności przy bardziej sprawiedliwym podziale zysków ekonomicznych w łańcuchu dostaw, aby najbardziej zrównoważona żywność stała się także najbardziej przystępna cenowo²⁹.

W świetle założeń strategii „Od pola do stołu” nie budzi zatem wątpliwości, że uczynienie systemów żywnościowych bardziej zrównoważonymi oznacza z jednej strony konieczność dostosowania ich do wymagań związanych z realizacją celu w postaci osiągnięcia neutralności klimatycznej – wytwarzanie żywności powinno bowiem wspierać przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, sprzyjać ochronie środowiska i zachowaniu bioróżnorodności, z drugiej strony żywność musi pozostać bezpieczna i bogata w wartości odżywcze oraz zachować wysoką jakość, a przede wszystkim być przystępna cenowo. Kwestia bezpieczeństwa żywnościowego jest ujmowana w strategii jako warunek konieczny i podstawowy przy wprowadzaniu wszelkich zmian w systemach żywnościowych. Na ścisły związek między zrównoważonymi systemami żywnościowymi a bezpieczeństwem żywnościowym zwraca się też uwagę w literaturze³⁰.

W strategii „Od pola do stołu” uwzględniono również doświadczenia związane z pandemią COVID-19, która uwydatniła znaczenie systemu żywnościowego, w tym zapewnienia obywatelom, niezależnie od okoliczności, dostępu do wystarczającej ilości żywności w przystępnej cenie³¹. System zrównoważonej żywności powinien bowiem zapewniać ludziom wystarczającą i różnicowaną ofertę bezpiecznej, pełnowartościowej i przystępnej cenowo zrównoważonej żywności przez cały czas, także w okresach kryzysów. Kryzysy, zależnie od ich charakteru (polityczne, gospodarcze, środowiskowe, zdrowotne), skali (lokalne, regionalne, globalne) i okresu trwania, na różne sposoby wpływają na bezpieczeństwo żywnościowe. Mimo że w Unii Europejskiej zaopatrzenie w żywność jest wystarczające, pande-

²⁸ Ibidem, s. 2.

²⁹ Ibidem, s. 5.

³⁰ K. Leśkiewicz, *Zrównoważone systemy żywnościowe...*, s. 76; T. Srogosz, *Systemy żywnościowe...*, s. 24–37.

³¹ Strategia „Od pola do stołu”, s. 2.

mia COVID-19 ujawniła wiele zagrożeń, takich jak logistyczne zakłócenia łańcuchów dostaw, niedobory siły roboczej, utrata niektórych rynków oraz zmiana wzorców konsumpcji, które mają wpływ na funkcjonowanie systemów żywnościowych³². Obecna sytuacja jest zatem bezprecedensowa, a niezależnie od kryzysu wywołanego pandemią łańcuch żywnościowy staje przed coraz większymi wyzwaniami w związku z nawracającymi suszami, powodzią, pożarami lasów, utratą różnorodności biologicznej i nowymi agrofagami. Komisja Europejska zobowiązała się do wypracowania wspólnej europejskiej reakcji na sytuacje kryzysowe mające wpływ na systemy żywnościowe, aby zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe i dostęp do żywności, wzmocnić zdrowie publiczne i złagodzić skutki społeczno-gospodarcze tych sytuacji kryzysowych w UE³³.

W strategii „Od pola do stołu” zauważono, że konsumenci zwracają coraz większą uwagę na kwestie środowiskowe, zdrowotne, społeczne i etyczne i bardziej niż kiedykolwiek oczekują, że żywność będzie świeża, mniej przetworzona i pozyskiwana w zrównoważony sposób³⁴.

Można na tej podstawie stwierdzić, że instytucje unijne dostrzegają konieczność zmian w procesach wytwarzania, przetwarzania i dystrybucji żywności, które doprowadzą do zdecydowanego ograniczenia negatywnego wpływu całego łańcucha żywnościowego na środowisko i klimat, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu do odpowiedniej żywności.

3. Pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego

Pojęcie „bezpieczeństwo żywnościowe” (*food security*) jest szeroko wykorzystywane w publikacjach naukowych i różnego rodzaju dokumentach o charakterze międzynarodowym, a także w prawie. Koncepcja bezpieczeństwa żywnościowego została ukształtowana podczas pierwszej Światowej Konferencji Żywnościowej, która odbyła się w Rzymie w 1974 r. pod auspicjami Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization, FAO)³⁵. Pojęcie to używane jest w różnych kontekstach i przypisywane jest mu różne znaczenie³⁶, jednak najczęściej przywoływana

³² Ibidem, s. 13.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem, s. 3.

³⁵ T. Rodríguez-Cachón, *Commission I, National report Spain*, European Congress of Agricultural Law, 18–21 September 2019 Poznań (Poland), s. 5.

³⁶ Już w latach 80. można było odnaleźć ponad 200 propozycji definicji bezpieczeństwa żywnościowego. Zob. S. Maxwell, M. Smith, *Household food security: a conceptual review*, w: S. Maxwell, T.R. Frankenberger (red.), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Mea-*

i powszechnie akceptowana jest definicja, która została zatwierdzona na Światowym Szczycie Żywnościowym w 1996 r. Zgodnie z nią „bezpieczeństwo żywnościowe istnieje, gdy wszyscy ludzie przez cały czas mają fizyczny i ekonomiczny dostęp do wystarczającej, bezpiecznej i pożywej żywności, aby zaspokoić swoje potrzeby dietetyczne i preferencje żywieniowe dla aktywnego i zdrowego życia”³⁷. Można przy tym mówić o czterech filarach bezpieczeństwa żywnościowego: istnienie żywności, jej dostępność, stabilność dostaw oraz odpowiedniość żywności. W kontekście sytuacji w Unii Europejskiej także wymiar żywieniowy (tj. odpowiedniość żywności do potrzeb żywieniowych) jest integralną częścią koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego³⁸. Można zatem stwierdzić, że bezpieczeństwo żywnościowe oznacza ogół warunków jakie muszą być spełnione dla zapewnienia wystarczającej ilości żywności (tj. dostępności i stabilności dostaw żywności odpowiedniej do aktywnego i zdrowego życia) niezbędnej do wyżywienia ludności świata, a w węższym ujęciu – określonego regionu czy państwa³⁹. Zważywszy na ogromne zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej i gospodarczej, bezpieczeństwo żywnościowe na świecie może być osiągnięte jedynie w oparciu o etykę solidarności⁴⁰.

Wobec stwierdzeń zawartych w strategii „Od pola do stołu” należy uznać, że w Unii Europejskiej o bezpieczeństwie żywnościowym może być mowa dopiero wtedy, gdy konsumenci będą mieli dostęp do żywności przetworzonej i pozyskiwanej w zrównoważony sposób.

Bezpieczeństwo żywnościowe jest też brane pod uwagę w kontekście celów zrównoważonego rozwoju ustalonych w Agendzie na rzecz zrówno-

surements: A Technical Review, New York – Rome 1993, za: *Commodity Policy and Projections Service Commodities and Trade Division*, FAO, Rome 2003, pkt 2.2, <http://www.fao.org/3/y4671e/y4671e06.htm#bm06> [dostęp: 24.02.2021].

³⁷ World Food Summit Plan of Action, World Food Summit, Rome, 13–17 November 1996, <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm> [dostęp 24.02.2021]. Taka sama definicja została zawarta w deklaracji Światowego Szczytu Bezpieczeństwa Żywnościowego z 2009 r. Draft Declaration of the World Summit on Food Security, Rome, 16–18 November 2009, http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Declaration/WSFS09_Draft_Declaration.pdf [dostęp: 24.02.2021].

³⁸ Draft Declaration..., s. 1.

³⁹ K. Mechlem, *Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nation*, „European Law Journal” 2004, nr 10(5); K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 179; M. Korzycka, *Prawa człowieka w prawie żywnościowym*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 497.

⁴⁰ Przemówienie papieża Jana Pawła II z 13.11.1996 r. podczas World Food Summit, Food and Agriculture Organization of the United Nations, <http://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm> [dostęp: 24.02.2021].

ważonego rozwoju 2030⁴¹. Jak wskazuje się w tym dokumencie, prezentowane w nim cele i zadania opierają się na niezwykle ambitnej wizji zmiany świata, w którym wszyscy ludzie mają dostęp do wystarczającej ilości bezpiecznej, pożywnej i przystępnej cenowo żywności⁴². W dokumencie tym przyjęto 17 celów, a drugi z nich brzmi następująco: „Wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo”⁴³. W ramach tego celu przewiduje się do 2030 r. podwoić wydajność rolnictwa i dochody drobnych producentów żywności, w szczególności kobiet, rdzennej ludności, rodzinnych gospodarstw rolnych, pasterzy i rybaków, m.in. poprzez bezpieczny i równy dostęp do ziemi oraz innych zasobów i czynników produkcji, dostęp do wiedzy, usług finansowych i rynków oraz możliwości zwiększenia wartości dodanej i zatrudnienia poza sektorem rolniczym⁴⁴.

W dokumencie tym zwrócono też uwagę na ważną rolę Komitetu ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego (Committee on World Food Security, CWFS)⁴⁵. W jednym z przygotowanych przez ten Komitet opracowań wśród różnych zaleceń kierowanych do państw wskazano, że państwa powinny podjąć środki zapobiegające niepożądanemu wpływowi na społeczności lokalne, ludność miejscową i wrażliwe grupy, który może wynikać m.in. ze spekulacji gruntów, koncentracji gruntów i nadużywania zwyczajowych form własności, a także to, że państwa powinny ustanowić przepisy i systemy regulacyjne zapewniające transparentność rynku nieruchomości rolnych oraz ułatwiające udział w tym rynku osób biednych i najsłabszych, jak również to, że powinny promować odpowiedzialne inwestycje w grunty, które wspierają wzrost społeczny i gospodarczy oraz

⁴¹ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 25 września 2015 r., http://unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 24.02.2021].

⁴² Ibidem, s. 7.

⁴³ Ibidem, s. 16.

⁴⁴ Ibidem, s. 17.

⁴⁵ Ibidem, s. 8. Komitet Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego (CFS) jest najważniejszą międzynarodową i międzyrządową platformą dla wszystkich zainteresowanych stron, służącą współpracy w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Komitet składa sprawozdanie Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ za pośrednictwem Rady Ekonomiczno-Społecznej i konferencji FAO. CFS opracowuje i zatwierdza zalecenia polityczne i wytyczne dotyczące szerokiego zakresu zagadnień bezpieczeństwa żywności i żywienia. Są one opracowywane na podstawie raportów naukowych i opartych na dowodach opracowanych przez panel ekspertów wysokiego szczebla ds. bezpieczeństwa żywności i żywienia (HLPE) lub poprzez prace wspierane technicznie przez Organizację ds. Żywności i Rolnictwa (FAO), Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa (IFAD), Światowy Program Żywnościowy (WFP) i przedstawicieli Grupy Doradczej CFS. Zob. <http://www.fao.org/cfs/en/> [dostęp: 24.02.2021].

zrównoważony rozwój społeczny, koncentrując się na drobnych gospodarstwach⁴⁶. Ponadto wskazano, że grunty rolne mają kluczowe znaczenie dla osiągania celów w zakresie praw człowieka, bezpieczeństwa żywnościowego, eliminacji ubóstwa, zapewnienia stabilnych środków utrzymania, stabilności społecznej, bezpieczeństwa mieszkaniowego, rozwoju obszarów wiejskich oraz rozwoju społeczno-gospodarczego⁴⁷. W dokumentach przygotowywanych przez CWFS twierdzi się, że nabywanie dużych powierzchni nieruchomości rolnych wiąże się z obniżeniem stanu bezpieczeństwa żywnościowego⁴⁸, a także wskazuje się, że państwa powinny nadać priorytet inwestycjom w sektorze małych gospodarstw i alternatywnym, proekologicznym systemom produkcji żywności, co z jednej strony jest korzystne społecznie, a z drugiej – zrównoważone środowiskowo⁴⁹. Również w innych dokumentach łączy się bezpieczeństwo żywnościowe z dostępem do gruntów rolnych⁵⁰.

Coraz częściej zwraca się też uwagę, że zachodzące zmiany klimatyczne mają wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe⁵¹. Stopniowe zmiany średnich temperatur i opadów deszczu decydują o przydatności gruntów pod różne rodzaje upraw i pastwisk, co może skutkować np. pogorszeniem, a nawet zmniejszeniem areálu gruntów ornych ze względu na wynikający z nich wzrost jałowości gruntów, zubożenie wód gruntowych i wzrost poziomu morza⁵². Z drugiej strony, aby ograniczyć negatywny wpływ na środowisko produkcji rolnej, zachęca się do podejmowania produkcji mniej ekstensywnej, opartej na metodach ekologicznych, która jest jednak znacznie mniej wydajna, co oznacza, że z tego samego areálu uzyskuje się mniejsze plony⁵³.

⁴⁶ Voluntary Guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security, FAO, Rome 2012, s. 18–20, <http://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf> [dostęp: 24.02.2021].

⁴⁷ Ibidem, s. 6.

⁴⁸ Land tenure and international investments in agriculture. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, HLPE, Rome 2011, s. 34, <http://www.fao.org/3/a-mb766e.pdf> [dostęp: 24.02.2021].

⁴⁹ Ibidem, s. 43.

⁵⁰ Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, FAO, Rome 2005, s. 16–17, <http://www.fao.org/3/y7937e/y7937e00.pdf> [dostęp: 24.02.2021].

⁵¹ B.M. Campbell i in., *Reducing risks to food security from climate change*, „Global Food Security” 2016, t. 11, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211912415300262> [dostęp: 24.02.2021]; Climate change and food security: a framework document, FAO, Rome 2008, <http://www.fao.org/forestry/15538-079b31d45081fe9c3dbc6ff34de4807e4.pdf> [dostęp: 24.02.2021].

⁵² Climate change and food security..., s. 12.

⁵³ HLPE Report on Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. Extract from the Report:

W dłuższej perspektywie oba te czynniki wpływają na zwiększenie znaczenia gruntów rolnych i pośrednio na bezpieczeństwo żywnościowe państw unijnych. W dokumentach unijnych można zresztą znaleźć odniesienie do bezpieczeństwa żywnościowego w kontekście kwestii obrotu nieruchomościami rolnymi. W rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE⁵⁴ zwrócono uwagę na to, że wysokiej jakości grunty rolne mają decydujące znaczenie m.in. dla bezpieczeństwa żywnościowego oraz że ze względu na zapotrzebowanie na żywność i pasze, paliwa niekopalne i odnawialne surowce dla przemysłu paliwowego, chemicznego i tekstylnego oraz dla biogospodarki ich wartość stale rośnie, a wraz z tym wzrastają ceny ziemi⁵⁵. Ponadto Parlament Europejski zaznaczył, że około 20% europejskich użytków rolnych już zostało dotknięte skutkami zmiany klimatu, erozji gleby pod wpływem wody i wiatru oraz nieprofesjonalnego gospodarowania, a w wyniku globalnego ocieplenia niektóre regiony UE, szczególnie w południowej Europie, są narażone na susze i inne ekstremalne zjawiska pogodowe, co spowoduje pogorszenie jakości gleby i ograniczy dostępność gruntów wysokiej jakości i gruntów nadających się do użytkowania w rolnictwie⁵⁶. Zwrócił też uwagę, że czynnikiem pozytywnie wpływającym m.in. na bezpieczeństwo żywnościowe jest struktura agrarna oparta na małych i średnich gospodarstwach, rozproszonej własności lub właściwie uregulowanej dzierżawie i dostępie do wspólnych gruntów, gdyż takie rozwiązania są wyrazem odpowiedzialnego traktowania ziemi i zrównoważonej gospodarki gruntami, a ponadto sprzyjają utożsamianiu się i poczuciu przynależności⁵⁷. Parlament w swojej rezolucji wyraził potrzebę przyznania gruntom rolnym szczególnej ochrony w celu umożliwienia państwom członkowskim – w koordynacji z władzami lokalnymi i organizacjami rolników – regulowania sprzedaży, użytkowania i dzierżawienia gruntów rolnych właśnie w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego⁵⁸.

Podobnie Komisja Europejska w komunikacie wyjaśniającym w sprawie nabywania gruntów rolnych zauważa m.in., że grunty rolne mają kluczowe

Summary and Recommendations (19 June 2019), http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_S_and_R/HLPE_2019_Agroecological-and-Other-Innovative-Approaches_S-R_EN.pdf [dostęp: 24.02.2021].

⁵⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27.04.2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? (2016/2141(INI)) (Dz. Urz. UE C 298 z 2018 r., s. 112), pkt T.

⁵⁵ Ibidem, pkt U.

⁵⁶ Ibidem, pkt S.

⁵⁷ Ibidem, pkt V.

⁵⁸ Ibidem, pkt 37.

znaczenie dla bezpieczeństwa żywnościowego, zwłaszcza że są zasobem ograniczonym, a na niemal połowie terytorium UE są narażone na presję związaną z wykorzystaniem pozarolniczym⁵⁹. Co więcej, według Komisji nawet same obawy związane z bezpieczeństwem żywnościowym oraz programy dotyczące biopaliw i biogazu przyczyniły się do zwiększenia zainteresowania inwestorów nieruchomościami rolnymi⁶⁰. Nie ma więc wątpliwości, że istnieje ścisły związek między bezpieczeństwem żywnościowym a regulacjami dotyczącymi obrotu nieruchomościami rolnymi.

Działania podejmowane przez poszczególne państwa w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego zależą od sytuacji gospodarczej, geograficznej i społecznej i mogą polegać m.in. na wspieraniu drobnych rolników w osiąganiu zwiększania plonów, ułatwianiu dostępu do kredytów dla najbiedniejszych czy przeprowadzaniu reform rolnych służących zmniejszeniu nierówności w dostępie do gruntów rolnych⁶¹. Dostęp do gruntów jest bowiem warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i korzystania z prawa do odpowiedniej żywności⁶². Przyjmowane przez dane państwo rozwiązania powinny być jednak adekwatne do stanu bezpieczeństwa żywnościowego i nie mogą zanadto ingerować w prawa człowieka, chociażby w prawo własności.

Regulacja przyczyniająca się do rolniczego wykorzystywania gruntów rolnych stanowi przy tym warunek wstępny zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Z kolei cele stawiane w strategii „Od pola do stołu” wskazują na potrzebę wprowadzenia regulacji prawnych, które będą przyczyniać się do takiego sposobu rolniczego wykorzystania nieruchomości rolnych, który będzie prowadził do wytwarzania żywności w sposób zrównoważony.

Zasadne jest więc sprawdzenie, czy obowiązująca w Polsce regulacja ograniczająca obrót nieruchomościami może mieć pozytywny wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i czy może stanowić instrument realizacji strategii „Od pola do stołu”.

⁵⁹ Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 350 z 2017 r., s. 5), s. 6; opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz. Urz. UE C 242 z 2015 r., s. 15), s. 5.

⁶⁰ Ibidem, s. 7.

⁶¹ Ch. Golay, M. Özden, *The right to food. A fundamental human right affirmed by the United Nations and recognized in regional treaties and numerous national constitutions. Part of a series of the Human Rights Programme of the Europe-Third World Centre*, Geneva 2005, s. 16.

⁶² R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019, s. 143.

4. Zakres wprowadzonych ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego

Przewidziane w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi można zaliczyć do środków służących zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego i realizacji prawa do odpowiedniej żywności. Po pierwsze, wprowadzenie w art. 2a ust. 1 u.k.u.r. jako zasady nabywania nieruchomości przez rolników indywidualnych, z jednoczesnym wprowadzeniem szeregu wyjątków, służy ograniczeniu niekontrolowanego wykupu gruntów rolnych w Polsce przez osoby niezainteresowane prowadzeniem działalności rolniczej, często w celu lokaty kapitału⁶³. Po drugie, wprowadzenie ograniczenia co do powierzchni gospodarstwa rolnego, na powiększenie którego można nabyć nieruchomości rolne (art. 2a ust. 2), ogranicza możliwość nabywania tych nieruchomości przez podmioty prowadzące największe gospodarstwa rolne. Zarówno możliwość nabywania nieruchomości, także w celach inwestycyjnych, jak i możliwość nieograniczonego nabywania nieruchomości rolnych przez największych rolników w przeszłości przyczyniały się do wzrostu cen nieruchomości rolnych, gdyż popyt na nieruchomości rolne zdecydowanie przewyższał podaż⁶⁴. Warto zaznaczyć, że według badań Polacy traktują nieruchomości rolne jako korzystną i nieopodatkowaną lokatę kapitału, poza tym dla rolników są to aktywa mogące przynosić stały dochód (np. czynsz z dzierżawy, środki z funduszy unijnych), co zniechęca do ich zbycia właścicieli i winduje cenę⁶⁵. Poprzez ograniczenie kręgu osób uprawnionych do nabycia nieruchomości rolnych ustawodawca dąży do zmniejszenia presji cenowej i ułatwienia dostępu do nieruchomości rolnych rolnikom indywidualnym, prowadzącym gospodarstwa rodzinne, stanowiące podstawę ustroju rolnego w Polsce. Należy przy tym podkreślić, że rolnicy indywidualni, jako osoby posiadające odpowiednie

⁶³ W połowie pierwszej dekady XXI w. nieruchomości rolne przestały być traktowane jako środek produkcji przeznaczony wyłącznie dla osób związanych z rolnictwem, a zaczęły być przedmiotem zainteresowania inwestorów, zarówno indywidualnych, jak i instytucjonalnych, jako lokata kapitału, co spowodowało wzrost popytu na ziemię rolną i związany z tym wzrost cen. W latach 2004–2014 lokata kapitału w grunty rolne należała do najbardziej dochodowych, co było szczególnie widoczne w państwach, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r. Zob. S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty obrotu ziemią w Polsce na tle rynku europejskiego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Oeconomia – Wrocław Economic Review” 2017, nr 23(3), s. 139.

⁶⁴ Na temat zjawisk ekonomicznych na rynku nieruchomości rolnych: P. Wojciechowski, *Wybrane aspekty ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w prawie polskim w kontekście unijnej zasady swobody przepływu kapitału*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2, s. 27–28.

⁶⁵ S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty...*, s. 143.

kwalifikacje rolnicze i doświadczenie w prowadzeniu gospodarstwa rolnego, są grupą społeczną, dla której dostęp do gruntów rolnych jest kluczowy w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego. To właśnie oni dają gwarancję prowadzenia działalności rolniczej na gruntach rolnych.

Istotnym dla bezpieczeństwa żywnościowego rozwiązaniem jest także ujęcie w art. 2b u.k.u.r. wymogu prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytym gruncie przez ustalony w ustawie 5-letni okres (przed nowelizacją z 2019 r. był to 10-letni okres) i związanego z tym wymogiem ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi (brak możliwości zbycia lub oddania w posiadanie nabytej nieruchomości przez okres 5 lat). Głównym skutkiem wprowadzenia zasady, że nabywca nieruchomości rolnej zobowiązany jest prowadzić gospodarstwo rolne, jest zmniejszanie areалу nieruchomości rolnych niewykorzystywanych rolniczo, co pośrednio przekłada się na sytuację bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Ustawowy wymóg prowadzenia gospodarstwa rolnego obliguje bowiem do prowadzenia aktywnej działalności rolnej. Podjęcie takiej działalności wymaga jednak zaangażowania czasowego (praca w gospodarstwie) i finansowego (konieczność ponoszenia nakładów), co pozwala sądzić, że nabywcy nieruchomości skłonni będą prowadzić gospodarstwa rolne w taki sposób, aby zwracały im się bieżące nakłady, a zatem będą wytwarzać produkty rolne, które można zbyć, a nie jedynie uprawiać ziemię. Wytwarzanie produktów rolnych jest natomiast ważne dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego.

Przyjęte przez polskiego prawodawcę wymogi skutkują tym, że jeśli osoba będąca rolnikiem indywidualnym zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej, to ze względu na utratę przymiotu osobistego prowadzenia działalności rolniczej traci status rolnika indywidualnego i związane z nim uprawnienie do nabywania nieruchomości rolnych w Polsce. Jest to więc swego rodzaju „zachęta” do prowadzenia działalności rolniczej przez właścicieli nieruchomości rolnych (albo też „sankcja” za zaprzestanie prowadzenia takiej działalności), co niewątpliwie sprzyja bezpieczeństwu żywnościowemu. Jednocześnie wprowadzone ograniczenia utrudniają nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby, których zasadnicza aktywność życiowa i zawodowa ma miejsce poza rolnictwem, a które kupowały ziemię w celach inwestycyjnych lub zakup ten traktowały jako lokatę kapitału, co z kolei stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego. Efektem wprowadzonych w 2016 r. zmian do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego było zmniejszenie liczby transakcji na rynku nieruchomości rolnych i stabilizacja wzrostu cen nieruchomości rolnych⁶⁶.

⁶⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw z 13 marca 2019 r., druk sejmowy nr 3298, s. 3.

Przyjęte w ustawie instrumenty pozwalają na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, a nawet biorąc pod uwagę zachodzące zmiany klimatyczne i ekonomiczne, są konieczne do skutecznego zapewnienia go, a przy tym gwarantują, że ingerencja w prawo własności nie będzie nadmierna w stosunku do chronionych wprowadzonymi ograniczeniami wartości konstytucyjnych. Nie wpływają natomiast na sposób rolniczego wykorzystania nieruchomości rolnych, a zatem nie stanowią instrumentów bezpośrednio realizujących strategię „Od pola do stołu”. Można jednak stwierdzić, że pośrednio oddziałują na zrównoważenie systemów żywnościowych, gdyż prowadzą do przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów. Koncentracja gruntów rolnych oznacza powstawanie bardzo dużych gospodarstw nastawionych na „przemysłową” produkcję, która negatywnie wpływa na środowisko, i to nie tylko ze względu na stosowanie środków chemicznych (co zapewnia uzyskiwanie wysokich plonów, a przy większej skali produkcji czynniki te mają istotne znaczenie), ale także na stosowanie produkcji monokulturowej na ogromnych powierzchniach gruntów (producenci rolni często bowiem specjalizują się w produkcji określonych produktów rolnych)⁶⁷. Przyjęcie rozwiązań, które uprzywilejowują rolników indywidualnych w nabywaniu nieruchomości rolnych oraz wymuszają prowadzenie działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości można więc uznać za pośrednio przyczyniające się do realizacji strategii „Od pola do stołu”. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego pośrednio wpływa na zrównoważenie systemów żywnościowych. Jednak o ile w kontekście tradycyjnie ujmowanego bezpieczeństwa żywności przyjęte rozwiązania należy uznać za wystarczające, o tyle nie są one wystarczające z punktu widzenia strategii „Od pola do stołu”. Przyjęte rozwiązania nie zawierają bowiem bezpośrednich zachęt do podejmowania działalności rolniczej w sposób bardziej zrównoważony.

⁶⁷ Dane statystyczne wskazują, że duże gospodarstwa mają niewielki udział wśród gospodarstw ekologicznych. Przykładowo w 2017 r. największy udział w strukturze gospodarstw ekologicznych miały gospodarstwa o powierzchni od 10 do 20 ha upraw ekologicznych (26,1%), następnie gospodarstwa o powierzchni od 20 do 50 ha (22%) oraz gospodarstwa o powierzchni do 5 ha (20,1%) i od 5 do 10 ha (19,7%). Gospodarstwa największe, powyżej 100 ha, stanowiły zaledwie 3,5%. Podobnie w 2018 r. największy udział w strukturze gospodarstw miały gospodarstwa o powierzchni od 10 do 20 ha upraw ekologicznych (25,7%), a najmniejszy – gospodarstwa o powierzchni powyżej 100 ha (3,7%). Stwierdzono zmniejszenie udziału gospodarstw o powierzchni od 5 do 10 ha (18,1%) i od 10 do 20 ha (25,7%). Zob. Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2017–2018, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Warszawa 2019, s. 32, https://ijhars.gov.pl/pliki/A-pliki-z-glownego-katalogu/ethernet/2019/grudzien/SME/Raport%20ekologiczny_2017_2018_wersja_internet.pdf [dostęp: 15.02.2021].

5. Podsumowanie

Strategia „Od pola do stołu” ściśle wiąże bezpieczeństwo żywnościowe (tradycyjnie rozumiane jako ogół warunków, jakie muszą być spełnione dla zapewnienia wystarczającej ilości żywności, tj. dostępności i stabilności dostaw żywności odpowiedniej dla aktywnego i zdrowego życia, niezbędnej do wyżywienia ludności świata, danego regionu lub państwa), ze zrównoważonymi systemami żywnościowymi (rozumianymi jako układ lub układy logicznie powiązanych elementów w sferze wytwarzania, przetwarzania produktów rolnych lub żywności, o zrównoważonym charakterze). O bezpieczeństwie żywnościowym można zatem mówić dopiero wtedy, gdy zapewniony jest dostęp do żywności wytwarzanej, przetwarzanej i dystrybuowanej w sposób zrównoważony, tj. tak by ograniczany był negatywny wpływ całego łańcucha żywnościowego na środowisko i klimat, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu do odpowiedniej żywności. Można też stwierdzić, że strategia „Od pola do stołu” wpływa na rozumienie pojęcia „odpowiedniej żywności”, używanego często w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego. Żywność odpowiednia to taka, która nie tylko w wystarczającym stopniu zaspokaja potrzeby żywieniowe oraz inne potrzeby człowieka (np. kulturowe, religijne), ale także jest to żywność wytwarzana w sposób zrównoważony.

Zachodzące zmiany klimatyczne oraz zjawiska ekonomiczne na rynku nieruchomości rolnych, jak również kryzysy, w tym kryzys wynikający z pandemii, wpływają na tradycyjnie ujmowane bezpieczeństwo żywnościowe. Stanowią one zarazem wyzwania oznaczające konieczność transformacji obecnie funkcjonujących systemów żywnościowych, tak by stawały się zrównoważone.

Wobec zachodzących zmian gospodarczych, społecznych i klimatycznych oraz ich przewidywanych skutków obowiązkiem państw jest podejmowanie działań zmierzających z jednej strony do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego nie tylko dla obecnych, ale także przyszłych pokoleń, z drugiej – prowadzących do zmian systemów żywnościowych, aby były one zrównoważone. Jednym z instrumentów zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, a zarazem zrównoważenia systemów żywnościowych na etapie wytwarzania żywności pierwotnej jest wprowadzenie regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi.

Bezpośrednie odniesienie do bezpieczeństwa żywnościowego i do zrównoważonego rolnictwa zawarte w preambule do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego świadczy o tym, że zamiarem ustawodawcy było to, aby ustawa stanowiła jeden z instrumentów zapewnienia bezpieczeństwa żyw-

nościowego oraz by przyczyniała się do zrównoważenia systemów żywnościowych.

Dla bezpieczeństwa żywnościowego ma znaczenie zasada nabywania nieruchomości przez rolników indywidualnych i obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego po nabyciu nieruchomości rolnej. Ograniczenie kręgu osób uprawnionych do nabycia nieruchomości rolnych wpływa na popyt oraz prowadzi do zmniejszenia presji cenowej i ułatwienia dostępu do nieruchomości rolnych rolnikom indywidualnym, prowadzącym gospodarstwa rodzinne, stanowiące w świetle Konstytucji RP podstawę ustroju rolnego w Polsce. Rolnicy indywidualni, jako osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje rolnicze i doświadczenie w prowadzeniu gospodarstwa rolnego, są grupą społeczną, dla której dostęp do gruntów rolnych jest warunkiem bezpieczeństwa żywnościowego, bowiem to oni, o ile mają dostęp do odpowiedniej ilości gruntów rolnych, dają gwarancję prowadzenia na tych gruntach działalności rolniczej.

Instrumenty przewidziane w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego nie mają natomiast bezpośredniego wpływu na rodzaj działalności rolniczej podejmowanej przez rolników indywidualnych, a zatem nie oddziałują na realizację strategii „Od pola do stołu”. Jednak poprzez wprowadzenie instrumentów przeciwdziałających nadmiernej koncentracji gruntów oddziałują pośrednio na zrównoważenie systemów żywnościowych. O ile jednak w kontekście tradycyjnie ujmowanego bezpieczeństwa żywności przyjęte rozwiązania można uznać za wystarczające, o tyle nie są one wystarczające z punktu widzenia strategii „Od pola do stołu”.

Instrumenty prawne służące realizacji tej strategii powinny być uwzględnione we Wspólnej Polityce Rolnej. Zasadne byłoby jednak, aby także na szczeblu krajowym został dokonany przegląd obowiązującej regulacji, w tym dotyczącej obrotu nieruchomościami rolnymi, tak by rozwiązania krajowe w możliwie największym stopniu przyczyniały się do transformacji w kierunku zrównoważonych systemów żywnościowych, tym bardziej że konsumenci zwracają coraz większą uwagę na kwestie środowiskowe, zdrowotne, społeczne i etyczne oraz oczekują dostępu do żywności wytwarzanej przy uwzględnieniu tych wartości.

BIBLIOGRAFIA

- Bukowski Z. (2012), *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń.
Campbell B.M. i in. (2016), *Reducing risks to food security from climate change*, „Global Food Security” 2016, t. 11.

- Frankenberger T.R. (red.) (2003), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review*, New York – Rome.
- Golay Ch., Özden M. (2005), *The right to food. A fundamental human right affirmed by the United Nations and recognized in regional treaties and numerous national constitutions. Part of a series of the Human Rights Programme of the Europe-Third World Centre*, Geneva.
- Kenig-Witkowska M. (1998), *Koncepcja sustainable development w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” nr 8.
- Korzycka M. (2017), *Prawa człowieka w prawie żywnościowym*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Leśkiewicz K. (2012), *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1(10).
- Leśkiewicz K. (2020), *Zrównoważone systemy żywnościowe w kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2(27).
- Maxwell S., Smith M. (1993), *Household food security; a conceptual review*, w: S. Maxwell, T. Frankenberger (red.), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review*, New York – Rome.
- Mechlem K. (2004), *Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nation*, „European Law Journal” nr 10(5).
- Olejarczyk E. (2016), *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 2.
- Pastuszko R. (2019), *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin.
- Prokurat S. (2017), *Ekonomiczne i prawne aspekty obrotu ziemią w Polsce na tle rynku europejskiego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Ekonomia – Wrocław Economic Review” nr 23(3).
- Rodríguez-Cachón T. (2019), *Commission I, National report Spain*, European Congress of Agricultural Law – 18–21 September 2019 Poznań (Poland).
- Sitek M. (1999), *Sustainable development– ciągly czy zrównoważony rozwój?*, „Państwo i Prawo” nr 2.
- Srogosz T. (2020), *Systemy żywnościowe w kontekście Zrównoważonych Celów Rozwoju – kilka uwag w czasie pandemii*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 6.

FOOD SECURITY AND RESTRICTIONS OF TRADING IN AGRICULTURAL REAL ESTATE IN THE CONTEXT OF THE “FARM TO FORK” STRATEGY

Summary

The aim of the considerations was an attempt to outline the mutual relations between restrictions of trading in agricultural real estate introduced by the Act on shaping the agricultural system, food security and sustainable food systems, as well as to verify to what extent Polish regulations concerning the agricultural real estate may be perceived as an instrument to ensure food security and whether the legal solutions adopted are consistent with the “Farm

to Fork” Strategy. The article presents the basic goals and assumptions of the “Farm to Fork” Strategy, taking into account the European Green Deal, explains the concept of food security, and outlines the basic instruments for restrictions of trading in agricultural real estate introduced by the Act on shaping the agricultural system. In the light of these findings, an assessment of the introduced solutions restricted trading in agricultural real estate in the context of food security and the “Farm to Fork” Strategy was made. The analysis carried out in the article leads to the conclusion that both the principle of purchasing agricultural real estate by individual farmers and the requirement to run a farm on the purchased agricultural real estate contribute to ensuring food security, but they only indirectly affect the implementation of the “Farm to Fork” Strategy.

Keywords: food security, sustainable food systems, agricultural real estate restrictions

LA SICUREZZA ALIMENTARE E LE RESTRIZIONI ALL’ACQUISTO DI TERRENI AGRICOLI NEL CONTESTO DELLA STRATEGIA “DAI CAMPI ALLA TAVOLA”

Riassunto

L’articolo si propone di delineare le relazioni che intercorrono tra i vincoli al trasferimento dei terreni agricoli introdotti dalla legge sul regime agrario, la sicurezza alimentare e i sistemi alimentari sostenibili, nonché di verificare in che misura la regolazione del trasferimento dei terreni agricoli di stampo polacco serva da strumento volto a garantire la sicurezza alimentare, e, infine, se le soluzioni ivi proposte si iscrivono nella strategia evocata. L’articolo non solo presenta gli obiettivi di base e i presupposti della strategia “Dai campi alla tavola”, incluso il Green Deal europeo, ma spiega anche il concetto di sicurezza alimentare, inoltre delinea gli strumenti di base volti a limitare il trasferimento dei terreni agricoli, introdotti dalla legge sul regime agrario. Successivamente, si procede a valutare le soluzioni introdotte, che, nel contesto della sicurezza alimentare e della strategia “Dai campi alla tavola”, portano a limitare il trasferimento in oggetto. L’analisi svolta permette di appurare che il principio di acquisto dei terreni agricoli dai singoli agricoltori, come anche l’obbligo di gestire l’azienda agricola sul terreno acquistato contribuiscono a garantire la sicurezza alimentare e incidono in maniera indiretta sulla strategia “Dai campi alla tavola”.

Parole chiave: sicurezza alimentare, sistemi alimentari sostenibili, vincoli al trasferimento dei terreni agricoli

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI*

ORCID: 0000-0001-7391-7205

Uprawy i hodowle bezgłebowe a potrzeba ochrony gruntów rolnych z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego

1. Wprowadzenie

Grunty rolne stanowią główny czynnik produkcji rolnej. Ich swoistość kształtuje m.in. nieelastyczność zagregowanej podaży, nieprzemieszczalność, niepowiększalność, użyteczność, rzadkość, brak substytutów¹. Są warunkiem bytności człowieka, dają podstawę do produkcji żywności, a co za tym idzie – realizują fundamentalne prawo do zapewniania odpowiedniego wyżywienia społeczeństwa². Postęp cywilizacyjny, procesy urbanizacyjne oraz zmiany klimatyczne powodują, że zasoby gruntów rolnych dość szybko maleją wskutek zmiany ich przeznaczenia, degradacji właściwości produkcyjnych bądź całkowitej dewastacji środowiska³. Łączna powierzchnia gruntów pod zasiewami w Polsce konsekwentnie maleje, od stanu 8 377 273 ha z 2004 r. do 7 511 848 ha w 2015 r.⁴ Mając więc na uwadze konieczność zapewnienia

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ R. Marks-Bielska, A. Bieniek, *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty obrotu ziemią rolniczą w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2018, t. 50, s. 227.

² M. Iwiński, A. Zydróż, M. Antkowiak, P. Szczepański, *Wpływ nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na rynek nieruchomości rolnych w województwie wielkopolskim*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2017, nr 49(1), s. 166.

³ B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku. Opinie i ekspertyzy*, Warszawa 2012, s. 3.

⁴ M. Iwiński, A. Zydróż, M. Antkowiak, P. Szczepański, *Wpływ nowelizacji ustawy...*, s. 166.

bezpieczeństwa żywnościowego, prawodawca przyjął instrumenty prawne służące ochronie gruntów rolnych.

W ostatnim czasie na świecie coraz częściej wykorzystuje się jednak metody upraw i hodowli, które nie wymagają udziału gleby, rozumianej jako wierzchnia warstwa gruntu. Rozwiązania te także w Polsce zyskują popularność. Wykorzystuje się je m.in. w szklarniowej uprawie warzyw, ziół i roślin ozdobnych. Należy zauważyć, że nawet w ponad połowie upraw szklarniowych pomidora i ogórka stosuje się metody z użyciem podłoży inertnych (wełna mineralna, pianka poliuretanowa) lub organicznych (kokos, węgiel brunatny)⁵.

Okoliczności te uzasadniają pochylenie się nad tematyką prawnych aspektów wykorzystywania bezglebowych metod upraw i hodowli na cele żywnościowe. Celem rozważań jest odpowiedź na pytanie, czy wobec coraz bardziej powszechnego stosowania tych technologii wciąż uzasadniona jest ochrona prawna gruntów rolnych, z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego.

2. Ochrona gruntów rolnych a bezpieczeństwo żywnościowe

Ochrona gruntów rolnych realizowana jest w Polsce dwutorowo: z jednej strony jako ochrona jakościowa, z drugiej – jako ochrona ilościowa. Ochrona jakościowa polega przede wszystkim na zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolnej powstającym głównie wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, natomiast przepisy dotyczące ochrony ilościowej ukierunkowane są na kontrolę działań mogących skutkować uszczupleniem powierzchni gruntów rolnych w związku z wykorzystaniem ich na cele nierolne i nieleśne⁶.

W piśmiennictwie podkreśla się, że u podstaw aksjologicznych współczesnej regulacji prawnej dotyczącej ochrony gruntów rolnych leży troska o zapewnienie odpowiedniego areалу gruntów potrzebnych do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie jako jednego z warunków bezpieczeństwa żywnościowego⁷. Wśród wielu przeszkód w zapewnieniu *food security* wymienia się zmniejszanie zasobów gruntów rolniczo wykorzystywanych

⁵ Odpowiedź Sekretarza Stanu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 28 października 2020 r. na Interpelację nr 12115 w sprawie wprowadzenia na większą skalę upraw hydroponicznych, znak sprawy: KS.bb.058.2.2020, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBUVKFY/%24FILE/i12115-o1.pdf> s. 1 [dostęp: 19.03.2021] (dalej: odpowiedź na interpelację nr 12115).

⁶ P. Czechowski, K. Marciniuk, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 393.

⁷ Ibidem.

wskutek przeznaczania ich na cele nierolnicze i wyłączenia z produkcji rolnej⁸. Charakter ochronny mają również przepisy określające zasady i tryb obrotu nieruchomościami rolnymi⁹. Prawodawca w preambule do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wprost wskazuje, że regulacje te uchwalono m.in. w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli¹⁰. Wynika to z postrzegania własności rolniczej jako służącej zabezpieczeniu wyżywienia ludności oraz zapewnieniu odpowiedniej jakości żywności¹¹.

Trzeba zaznaczyć, że pojęcie „bezpieczeństwo żywnościowe” jest różnie definiowane w literaturze oraz aktach i dokumentach o zróżnicowanym charakterze, lecz w ujęciu ogólnym oznacza dostęp ludzi do odpowiedniej żywności¹². W piśmiennictwie rozróżnia się pojęcia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego, zwracając uwagę, że pierwsze zakłada przysługujące każdemu prawo do bezpiecznej żywności, drugie – że każdy ma prawo do żywności¹³. Należy jednak stwierdzić, że prawo do żywności jest immanentnie związane z prawem do bezpiecznej żywności. Realizacja pierwszego z nich determinuje bowiem obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa środków spożywczych dla zdrowia i życia konsumentów, a zatem rodzi konieczność realizacji prawa do żywności bezpiecznej. Z kolei ochrona zdrowia i życia człowieka przed zagrożeniami powodowanymi przez żywność może mieć miejsce dopiero po zapewnieniu dostaw środków spożywczych. Między wprowadzaniem żywności do obrotu a zapewnieniem jej bezpieczeństwa istnieje zatem swoiste sprzężenie zwrotne. Wprowadzanie żywności na rynek wiąże się z koniecznością spełnienia wymogów, jakie stawia prawo żywnościowe, a najważniejszym z nich jest zapewnienie jej bezpieczeństwa.

Procesy demograficzne i globalizacyjne, rozwój cywilizacyjny społeczeństw oraz wzrost industrializacji i urbanizacji sprzyjają stałemu zwiększaniu zapotrzebowania na rolnicze produkty żywnościowe¹⁴. Mając na względzie wzrost globalnego popytu na żywność w przyszłości, Unia Eu-

⁸ R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 18.

⁹ B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ramy prawne obrotu...*, s. 3.

¹⁰ Preambuła do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 11 kwietnia 2003 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655 ze zm.).

¹¹ P. Litwiniuk, *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 50; T. Kurowska, *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 32.

¹² K. Leśkiewicz, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, s. 6.

¹³ K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 181.

¹⁴ P. Czechowski, K. Marciniuk, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, s. 389.

ropejska powinna być w stanie przyczynić się do jego zaspokojenia¹⁵. FAO szacuje, że wyżywienie dziewięciu miliardów ludzi, mających stanowić światową populację w 2050 r., możliwe jest jedynie przy zwiększeniu produkcji żywności o 70%¹⁶. Prawie 80% gruntów rolnych na świecie jest już wykorzystywanych do hodowli zwierząt gospodarskich¹⁷, a przewiduje się, że globalna konsumpcja mięsa do 2050 r. wzrośnie o 26%¹⁸. Światowa produkcja ryb musiałaby wzrosnąć o 50% w porównaniu do poziomu z 2006 r., aby sprostać zapotrzebowaniu określönemu na 2050 r.¹⁹

Jednym z największych współczesnych wyzwań jest zapewnienie długotrwałego bezpieczeństwa żywnościowego²⁰ oraz przyczynienie się do zaspokojenia zwiększającego się zapotrzebowania na żywność²¹. Biorąc pod uwagę szczególne właściwości gruntów rolnych, jakimi są ich nieprzenoszalność oraz ograniczona dostępność, warto szukać rozwiązań w racjonalnym zwiększaniu innowacyjności branży rolno-spożywczej, w tym wykorzystywaniu innowacyjnych rozwiązań w rolnictwie i nieznanych dotychczas środków spożywczych, np. owadów²², tym bardziej że znaczenia nabiera trend związany z wykorzystywaniem coraz większych obszarów gruntów rolnych na wytwarzanie produktów niespożywczych, w tym biomasy²³. Wobec tego obecna oraz przyszła Wspólna Polityka Rolna silnie akcentuje potrzebę wprowadzania innowacji oraz stanowi podstawę finansowania inwestycji i działań z zakresu transferu wiedzy²⁴.

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, COM(2010) 672, s. 5.

¹⁶ <http://www.fao.org/livestock-environment/en/> [dostęp: 19.03.2021].

¹⁷ *Insect Protein – Feed for the Future*, s. 7, http://www.proteinsect.eu/fileadmin/user_upload/press/proteinsect-whitepaper-2016.pdf [dostęp: 19.03.2021].

¹⁸ The Parliamentary Office of Science and Technology, *Novel Food Production*, POSTNOTE 2015, nr 499, s. 3.

¹⁹ T. Laaninen, *Insects – soon to be a regulated food?*, EPRS (European Parliamentary Research Service), Members' Research Service PE 583.830, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/583830/EPRS_ATA\(2016\)583830_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/583830/EPRS_ATA(2016)583830_EN.pdf), s. 1 [dostęp: 19.03.2021].

²⁰ R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania...*, s. 17.

²¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom..., s. 2.

²² Szerzej: Ł.M. Sokołowski, *Entomofagia w świetle regulacji dotyczących nowej żywności – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1, s. 98 i n.

²³ P. Czechowski, K. Marciniuk, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, s. 390.

²⁴ Odpowiedź na interpelację nr 12115, s. 3.

3. Uprawy i hodowle bezglebowe

W prawodawstwie unijnym oraz polskim nie wyodrębniono katalogu żywności innowacyjnej ani nie zdefiniowano pojęcia „innowacje”. Współcześnie innowacje są pojmowane bardzo szeroko²⁵. Za pioniera teorii innowacji uważa się Josepha A. Schumpetera, który rozumiał innowację jako wprowadzenie do produkcji wyrobów nowych lub udoskonalenie produktów już istniejących, wprowadzenie nowego lub udoskonalenie istniejącego procesu produkcyjnego, zastosowanie nowego sposobu sprzedaży lub zakupów, otwarcie nowego rynku, zastosowanie nowych surowców lub półfabrykatów oraz wprowadzenie nowej organizacji produkcji²⁶. Definicja ta pozwala wyróżnić trzy zasadnicze rodzaje innowacji: produktowe, procesowe i usługowe²⁷. Przedmiotem dalszych rozważań będą innowacje produktowe, czyli związane ze zmianami polegającymi na wprowadzeniu nowych produktów, oraz innowacje procesowe, czyli wprowadzanie nowych lub udoskonalonych procesów produkcyjnych²⁸. Do tego rodzaju innowacji należy bowiem zaliczać żywność otrzymaną w wyniku upraw czy hodowli bezglebowych.

Istnieje wiele technologii upraw roślin, w których nie wykorzystuje się czynnika produkcji, jakim są grunty rolne. Można wyróżnić m.in. hydroponikę, tj. uprawę roślin w wodzie wzbogaconej składnikami odżywczymi zamiast gleby oraz aeroponikę, tj. system, w którym korzenie znajdują się w środowisku powietrznym, wysycanym w sposób ciągły lub przerywany rozdrobnioną pożywką w formie aerozolu lub mgły. Coraz większym zainteresowaniem cieszą się również stosowane w przestrzeni miejskiej, szczególnie tej mocno zurbanizowanej, ogrody i uprawy wertykalne. Jeśli natomiast chodzi o sposoby hodowli, w których nie wykorzystuje się gruntów rolnych, jako przykład można wskazać hodowlę owadów²⁹.

Powyższe rozwiązania stosowane są od wielu lat. Za pierwowzór systemów hydroponicznych uznaje się wiszące ogrody Semiramidy w Babilonie,

²⁵ K. Kozłowska, *Ocena wybranych aspektów innowacyjności polskich przedsiębiorstw*, w: P. Urbanek, E. Walińska (red.), *Ekonomia i zarządzanie w teorii i praktyce. Ekonomia i nauki o zarządzaniu w warunkach integracji gospodarczej*, Łódź 2016, s. 170.

²⁶ J.A. Schumpeter, *Teoria wzrostu gospodarczego*, Warszawa 1960, s. 104.

²⁷ K. Kozłowska, *Ocena wybranych aspektów...*, s. 171.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Sformułowanie „hodowla owadów” nie jest pojęciem prawnym. Choć pojęcie „hodowla” związane jest ze zwierzętami gospodarskimi (art. 2 pkt 5 ustawy z 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 36 ze zm.), to stosuje się je również do owadów, przede wszystkim ze względu na brak właściwego słownictwa w języku polskim.

a pierwsze wzmianki literaturowe na temat wykorzystywania tej metody do uprawy roślin pochodzą z XVII wieku³⁰. W pierwszej połowie ubiegłego wieku hydroponika była już dobrze znanym i wykorzystywanym sposobem na uprawę roślin. Obecnie stanowi rodzaj produkcji szklarniowej, który stosowany jest w Europie Zachodniej, Ameryce i Azji. Spożywanie owadów opisano natomiast już w Biblii i Koranie. Aktualnie są one spożywane przez ludzi w wielu częściach świata, głównie w Azji, Afryce i Ameryce Łacińskiej. Stanowią część diety co najmniej dwóch miliardów ludzi, a ponad 1900 gatunków insektów stosowanych jest jako żywność³¹.

Uprawy i hodowle bezglebowe mają wiele zalet, wśród których można wymienić ich dużą wydajność³². Odpowiednio dobrane składniki odżywcze cyrkulujące w wodzie lub powietrzu mogą być lepiej dobierane, łatwiej dostępne i przyswajalne przez rośliny³³. Pozwalają zatem uzyskać większe plony, dużo szybciej niż w przypadku roślin uprawianych w glebie, także z uwagi na brak mechanicznych ograniczeń dla systemów korzeniowych³⁴. W uprawach hydroponicznych naturalnie nie występują przypadki „zmęczenia gleby”, a więc nie pojawia się problem z zachowaniem ciągłości upraw³⁵. Uzyskanie wyższych plonów wynika też z możliwości zwiększenia gęstości produkcji rolnej i uprawy większej liczby roślin na jednostkę powierzchni w porównaniu z rolnictwem konwencjonalnym³⁶. Jeżeli chodzi natomiast o hodowle bezglebowe, to owady mają wysoką wydajność konwersji paszy, średnio 2 kg paszy na 1 kg masy owadów³⁷. Mogą być one postrzegane jako alternatywa konwencjonalnej żywności, stanowiąca zarazem bogate źródło białka, kwasów tłuszczowych i mikroelementów, takich jak żelazo, magnez i selen³⁸. Uprawy i hodowle bezglebowe są niezależne od warunków pogo-

³⁰ E. Obłuska, *Hydroponika jako odpowiedź na problemy współczesnego rolnictwa*, <https://ecoreactor.org/hydroponika/> [dostęp: 19.03.2021].

³¹ A. van Huis, J. van Itterbeeck, H. Klunder, E. Mertens, A. Halloran, G. Muir, P. Vantomme, *Edible insects: future prospects for food and feed security*, Rome 2013, s. 13.

³² Odpowiedź na interpelację nr 12115, s. 1.

³³ E. Obłuska, *Hydroponika jako odpowiedź...*

³⁴ N. Sharma, S. Acharya, K. Kumar, N. Singh, O.P. Chaurasia, *Hydroponics as an advanced technique for vegetable production: An overview*, „Journal of Soil and Water Conservation” 2018, nr 17(4), s. 366.

³⁵ E. Obłuska, *Hydroponika jako odpowiedź...*

³⁶ N. Sharma, S. Acharya, K. Kumar, N. Singh, O.P. Chaurasia, *Hydroponics as an advanced technique...*, s. 366.

³⁷ Podczas gdy produkcja bydła wymaga 8 kg paszy na 1 kg przyrostu masy ciała, por. T. Laaninen, *Insects...*, s. 1.

³⁸ FAO, *The contribution of insects to food security, livelihoods and the environment*, <http://www.fao.org/docrep/018/i3264e/i3264e00.pdf> [dostęp: 19.03.2021].

dowych i klimatycznych³⁹. Mogą więc pełnić szczególną rolę w miejscach, gdzie występuje duży stres środowiskowy, np. na pustyniach, na bardzo zimnych lub gorących obszarach⁴⁰.

Metody te pozwalają efektywniej wykorzystywać zasoby, w tym wodę i nawozy, wpisując się w zasady gospodarki o obiegu zamkniętym. Systemy cyrkularne pozwalają bowiem zachować zasoby w obrębie gospodarki⁴¹. Warte podkreślenia jest zwłaszcza niewydostawanie się wody z obiegu procesu wytwarzania⁴². W przypadku hydroponiki pozwala to na ograniczenie zużycia wody nawet o 90% w porównaniu do tradycyjnego rolnictwa⁴³. W uprawach o obiegu zamkniętym także składniki odżywcze wykorzystywane są wielokrotnie i nie przedostają się do gleby. Zwiększa to produktywność zasobów i umożliwia realizację celu UE i państw członkowskich w zakresie zasobooszczędności⁴⁴. Pozwala to również lepiej kontrolować gospodarkę odpadami i ograniczać uwalnianie do środowiska dużych ilości azotanów i fosforanów z nawozów⁴⁵. Natomiast hodowla insektów wytwarza mniej gazów cieplarnianych i amoniaku oraz zużywa znacznie mniej wody niż hodowla zwierząt gospodarskich⁴⁶.

Uprawy bezglebowe czy hodowla owadów pozwalają też ograniczyć ilość wykorzystywanych gruntów rolnych. Dla przykładu, hydroponika wymaga nawet pięć razy mniej przestrzeni niż uprawa tej samej ilości roślin na gruntach rolnych⁴⁷. W dodatku nie muszą one mieć charakteru rolnego. Te metody upraw lub hodowli mogą być stosowane np. w halach przemysłowych. Pozwala to na lokalizację produkcji rolnej w miejscach najbardziej potrzebnych, w tym w pobliżu ośrodków miejskich, co może także przynosić korzyści ekonomiczne i środowiskowe, tj. minimalizować koszty i negatywny wpływ na środowisko związane z możliwością ograniczenia

³⁹ N. Sharma, S. Acharya, K. Kumar, N. Singh, O.P. Chaurasia, *Hydroponics as an advanced technique...*, s. 366.

⁴⁰ Ibidem, s. 366.

⁴¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program „zero odpadów dla Europy”, COM(2014) 398 final, s. 2.

⁴² E. Obłuska, *Hydroponika jako odpowiedź...*

⁴³ N. Sharma, S. Acharya, K. Kumar, N. Singh, O.P. Chaurasia, *Hydroponics as an advanced technique...*, s. 369.

⁴⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Ku gospodarce..., s. 16.

⁴⁵ E. Obłuska, *Hydroponika jako odpowiedź...*

⁴⁶ T. Laaninen, *Insects...*, s. 1.

⁴⁷ H. Fitzpatrick, *5 Environmental Benefits of Hydroponic Growing (Explained in Detail)*, <https://get-green-now.com/hydroponics-environmental-benefits/> [dostęp: 19.03.2021].

dalekiego transportu żywności⁴⁸. Oszczędność zasobów oraz ograniczenie wykorzystywania gruntów skutkowało nawet rozpoczęciem wykorzystywania hydroponiki przez NASA na Międzynarodowej Stacji Kosmicznej⁴⁹.

W literaturze podkreśla się również, że hydroponika ogranicza u roślin ryzyko chorób glebowych, infekcji przenoszonych przez owady lub szkodniki, a chwasty prawie nie występują, co ma zarazem wpływ na zmniejszenie ilości stosowanych pestycydów⁵⁰.

4. Ekonomiczne, społeczne oraz prawne ograniczenia w wykorzystywaniu upraw i hodowli bezglebowych na cele żywnościowe

Mimo wielu zalet bezglebowej uprawy i hodowli nie są one stosowane na dużą skalę. Bariery w stosowaniu tych metod mają głównie charakter ekonomiczny, społeczny i prawny. Jeśli chodzi o względy ekonomiczne, to rozwiązania te generują wysokie początkowe nakłady kapitałowe⁵¹. Są one także związane z koniecznością zdobycia odpowiedniej wiedzy technicznej, stosowania bardzo zaawansowanej technologii, a niekiedy cyfryzacji procesów wytwórczych⁵². Automatyzacja procesów oznacza też znacznie zwiększone koszty związane z dostawą energii elektrycznej⁵³, zwłaszcza gdy systemy są sztucznie ogrzewane albo chłodzone⁵⁴. Ewentualne przerwy w dostawach prądu mogą uniemożliwić uzyskanie przewidywanych plonów⁵⁵. W związku z tym żywność produkowana przy zastosowaniu tych technologii jest droższa niż tradycyjna żywność⁵⁶.

Warto również pokreślić trudność i stopień skomplikowania bezglebowych systemów upraw i hodowli. Pierwszorzędne znaczenie dla produkcji ma ciągle podtrzymywanie wytworzonych na potrzeby stosowanych procesów

⁴⁸ E. Obłuska, *Hydroponika jako odpowiedź...*

⁴⁹ <https://sitn.hms.harvard.edu/flash/2019/hydroponics-the-power-of-water-to-grow-food/> [dostęp: 19.03.2021].

⁵⁰ N. Sharma, S. Acharya, K. Kumar, N. Singh, O.P. Chaurasia, *Hydroponics as an advanced technique...*, s. 366.

⁵¹ Odpowiedź na interpelację nr 12115, s. 1.

⁵² N. Sharma, S. Acharya, K. Kumar, N. Singh, O.P. Chaurasia, *Hydroponics as an advanced technique...*, s. 366.

⁵³ E. Obłuska, *Hydroponika jako odpowiedź...*

⁵⁴ Odpowiedź na interpelację nr 12115, s. 1.

⁵⁵ <http://hydrogrow.pl/zalety-i-wady/> [dostęp: 19.03.2021].

⁵⁶ <https://sitn.hms.harvard.edu/flash/2019/hydroponics-the-power-of-water-to-grow-food/> [dostęp: 19.03.2021].

sztucznych warunków, w szczególności temperatury, natlenienia, wilgotności, kwasowości, stężenia pożywki, źródła światła⁵⁷. O ile rozwiązania te pozwalają ograniczyć ryzyko występowania „chorób glebowych” i inwazji szkodników, o tyle drobnoustroje rozwijające się w zamkniętym obiegu stanowią zagrożenie dla całej uprawy lub hodowli⁵⁸. Przykładowo, rośliny w systemie hydroponicznym wykorzystują ten sam składnik odżywczy, a choroby przenoszone przez wodę mogą łatwo rozprzestrzeniać się wśród roślin⁵⁹. Jeden patogen może zatem stanowić zagrożenie dla całej uprawy. Z tego powodu niezbędne jest ciągle monitorowanie strefy korzeniowej roślin⁶⁰ i dbanie o dobrą jakość wody⁶¹.

Jeżeli chodzi o kwestie społeczne, to innowacyjna żywność, w tym wytworzona przy zastosowaniu nowych metod produkcyjnych lub niespożywana dotychczas na konkretnym obszarze geograficznym lub w określonym kręgu kulturowym, może mieć istotny wpływ na zachowania i decyzje konsumentów. Warto zauważyć, że tylko nieliczna grupa konsumentów szybko przekonuje się do innowacji⁶². Nowość zazwyczaj jest postrzegana przez pryzmat związanego z nią ryzyka⁶³. Neofobia żywieniowa, która oznacza niechęć do spożywania nowej żywności lub jej unikanie⁶⁴, nie jest zjawiskiem charakterystycznym tylko dla małych dzieci. Wysoki poziom neofobii żywieniowej spotyka się u 10–25% badanych konsumentów, w zależności od wieku, przy czym w największym stopniu dotyczy to osób w wieku 15–19 lat oraz powyżej 50 lat⁶⁵. Wydaje się zatem, że powszechna akceptacja niektórych nowych rozwiązań w rolnictwie lub nowych środków spożywczych wymaga czasu na adaptację przez konsumentów oraz zmianę ich nawyków żywieniowych.

⁵⁷ N. Sharma, S. Acharya, K. Kumar, N. Singh, O.P. Chaurasia, *Hydroponics as an advanced technique*..., s. 366.

⁵⁸ E. Obłuska, *Hydroponika jako odpowiedź...*

⁵⁹ N. Sharma, S. Acharya, K. Kumar, N. Singh, O.P. Chaurasia, *Hydroponics as an advanced technique*..., s. 366.

⁶⁰ <https://www.growtent.pl/Uprawa-hydroponiczna-czy-jest-lepsza-niz-standardowe-sposoby-uprawy-blog-pol-1571044678.html> [dostęp: 19.03.2021].

⁶¹ <http://hydrogrow.pl/zalety-i-wady/> [dostęp: 19.03.2021].

⁶² Chodzi o posiadanie cechy innowacyjności, przez którą należy rozumieć krótki czas potrzebny do przyswojenia nowości. Por. badania na temat innowacyjności konsumentów: M. Jeżewska-Zychowicz, E. Babicz-Zielińska, W. Laskowski, *Konsument na rynku nowej żywności. Wybране uwarunkowania spożycia*, Warszawa 2009, s. 164.

⁶³ Ibidem, s. 177.

⁶⁴ P. Pliner, K. Hobden, *Development of measures of food neophobia in children*, „Appetite” 1992, nr 23, s. 147 i n.

⁶⁵ E. Jeżewska-Zychowicz, E. Babicz-Zielińska, W. Laskowski, *Konsument na rynku...*, s. 160–161.

Jeśli natomiast chodzi o względy prawne, to istnieje wiele barier prawnych, które ograniczają atrakcyjność stosowania upraw bezglebowych.

Żywność wytworzona dzięki zastosowaniu tego rodzaju technologii może stanowić nową żywność, czyli środki spożywcze, które nie mają historii bezpiecznego stosowania w UE i należą do jednej z prawnie wydzielonych kategorii⁶⁶. Pierwsze kryterium klasyfikacji produktu jako nowej żywności zakłada, że nie stosowano go w znacznym stopniu w UE do spożycia przez ludzi przed 15 maja 1997 r., niezależnie od dat przystąpienia państw członkowskich do UE⁶⁷. Według drugiego kryterium w kontekście upraw i hodowli bezglebowych należy wyróżnić trzy grupy środków spożywczych, które zaliczają się do *novel food*. Po pierwsze, jest to żywność składająca się, wyekstrahowana lub produkowana z roślin lub ich części, z wyjątkiem żywności mającej historię bezpiecznego stosowania żywności w Unii i składającej się, wyekstrahowanej lub produkowanej z rośliny lub odmiany tego samego gatunku uzyskanych: tradycyjnymi metodami rozmnażania stosowanymi do produkcji żywności w Unii przed 15 maja 1997 r. lub nietradycyjnymi metodami rozmnażania, które nie były stosowane do produkcji żywności w Unii przed 15 maja 1997 r., jeżeli metody te nie powodują znaczących zmian w składzie lub strukturze żywności, mających wpływ na jej wartość odżywczą, metabolizm lub poziom substancji niepożądanych. Po drugie, jest to żywność składająca się, wyekstrahowana lub produkowana ze zwierząt lub ich części, z wyjątkiem zwierząt wyhodowanych tradycyjnymi metodami stosowanymi do produkcji żywności w Unii przed 15 maja 1997 r., jeżeli żywność uzyskana z tych zwierząt posiada historię bezpiecznego stosowania żywności w Unii. Po trzecie, jest to żywność uzyskana z wykorzystaniem procesu produkcji niestosowanego w Unii przed 15 maja 1997 r., który to proces produkcji powoduje znaczące zmiany w składzie lub strukturze żywności, mające wpływ na jej wartość odżywczą, metabolizm lub poziom substancji niepożądanych.

Ocena, czy dany środek spożywczy stanowi nową żywność, musi być dokonywana indywidualnie w każdym konkretnym przypadku. I tak, żywność powstała przy wykorzystaniu niektórych metod, np. hydroponiki, nie będzie zazwyczaj stanowić nowej żywności, ponieważ żywność uzyskana w ten sposób od dawna znana jest i stosowana w UE, choć nie zawsze na skalę masową. Inne środki spożywcze stanowią natomiast *novel food*,

⁶⁶ V. Amanor-Boadu, *Post-market surveillance model for potential human health effects of novel foods*, „Food Policy” 2004, nr 29, s. 611.

⁶⁷ Zob. art. 3 ust. 2 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001 (Dz. Urz. UE L 2015, nr 327, s. 1; dalej: rozporządzenie nr 2015/2283).

np. owady. Podkreślił to również prawodawca w preambule do rozporządzenia nr 2015/2283, wskazując, że kategorie żywności będącej nową żywnością obejmują również całe owady i ich części⁶⁸, których hodowla nie wymaga udziału gruntów rolnych.

Kwalifikacja środka spożywczego jako nowej żywności wiąże się z koniecznością przeprowadzenia przez podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze⁶⁹ przedrynkowej oceny bezpieczeństwa produktu, weryfikowanej w ramach przewidzianych w unijnych regulacjach procedur. Wprowadzenie do obrotu w UE tego rodzaju produktów zależy od spełnienia szczegółowych wymogów prawnych oraz uzyskania zezwolenia, co stanowi bardzo kosztowną i czasochłonną inwestycję.

Postępowanie w sprawie dopuszczenia nowej żywności do obrotu generuje znaczne koszty. Niektóre źródła podają, że wynoszą one od 300 tys. do 4 mln euro⁷⁰. Wzorcowe postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny powinno toczyć się nie dłużej niż 18 miesięcy⁷¹. W rzeczywistości jednak proces wprowadzania nowej żywności na rynek unijny może być wydłużany. Rozporządzenie nr 2015/2283 przewiduje bowiem wiele możliwości wydłużania terminów, zarówno w celu uzyskania dodatkowych informacji od wnioskodawcy, jak i *ad hoc*. W tej drugiej sytuacji jedynym wymogiem są bliżej niesprecyzowane wyjątkowe okoliczności.

W obecnym stanie prawnym wprowadzanie nowej żywności na rynek, stanowiące kosztowne i czasochłonne inwestycje, może być traktowane przez mniejszych przedsiębiorców jako nieatrakcyjne i nieuzasadnione ekonomicznie. Takie stwierdzenie poparte jest stosunkowo niewielką liczbą złożonych wniosków o wydanie zezwolenia na wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny. Według art. 26 rozporządzenia nr 2015/2283 czynnikiem zniechęcającym do prowadzenia działalności innowacyjnej jest również możliwość wykorzystywania osiągnięć konkretnych podmiotów przez pozostałych uczestników rynku, najpóźniej po upływie określonego w decyzji Komisji

⁶⁸ Pkt 8 preambuły do rozporządzenia nr 2015/2283.

⁶⁹ Zgodnie z art. 3 pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002 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 2002, nr 31, s. 1 ze zm.), podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze oznacza osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie spożywczym pozostającym pod ich kontrolą.

⁷⁰ J. Krakowiak, *Wprowadzanie na rynek tzw. nowej żywności*, <http://www.codozasady.pl/wprowadzanie-na-rynek-tzw-nowej-zywnosci/> [dostęp: 19.03.2021].

⁷¹ I. Härtel, H. Yu, *Food Security and Food Safety Law*, w: I. Härtel (red.) *Handbook of Agri-Food Law in China, Germany, European Union*, New York 2018, s. 87.

okresu ochrony danych naukowych, który nie może trwać dłużej niż 5 lat. Po upływie tego terminu każdy może korzystać z wydanego zezwolenia na wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny.

Trzeba zauważyć, że konsumenci coraz częściej poszukują żywności określonego rodzaju i o szczególnych właściwościach. Jednak w odniesieniu do żywności pochodzącej z upraw lub hodowli bezglebowych istnieją znaczne ograniczenia w zakresie certyfikowania ich jakości handlowej. Na przykład unijne regulacje ograniczają możliwość wprowadzania tego rodzaju środków spożywczych jako produktów ekologicznych⁷².

Według rozporządzenia nr 2018/848⁷³, które obowiązuje od 1 stycznia 2021 r., ekologiczne rośliny uprawne, z wyjątkiem tych, które rosną w sposób naturalny w wodzie, są produkowane w żywej glebie lub żywej glebie zmieszanej z materiałami i produktami dozwolonymi w produkcji ekologicznej lub nimi nawożonej w powiązaniu z podglebiem i skałą macierzystą⁷⁴. Za podstawę ekologicznej produkcji roślinnej przyjmuje się odżywianie roślin przede wszystkim przez ekosystem gleby, zatem rośliny powinny być uprawiane na i w żywej glebie w powiązaniu z podglebiem i skałą macierzystą, a w związku z tym w ramach produkcji ekologicznej nie powinna być dozwolona produkcja hydroponiczna ani uprawa roślin w pojemnikach, workach lub na podłożach, w przypadku gdy korzenie nie mają kontaktu z żywą glebą⁷⁵.

Od tej zasady istnieją jednak pewne wyjątki. W ramach produkcji ekologicznej dozwolone są np. praktyki polegające na uprawie roślin ozdobnych i ziół w doniczkach, które mają być sprzedawane konsumentowi końcowemu wraz z doniczką, oraz uprawa siewek lub sadzonek w pojemnikach do dalszego przesadzania. W takim bowiem przypadku nie ma ryzyka, że konsument zostanie wprowadzony w błąd co do metody produkcji⁷⁶.

Warto podkreślić, że zasada ekologicznej uprawy roślin na gruntach rolnych oraz odżywianie ich poprzez ekosystem gleby została ustanowiona w regulacjach obowiązujących do końca 2020 r.⁷⁷ Mimo to na mocy rozpo-

⁷² https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-production-and-products_pl, [dostęp: 19.03.2021].

⁷³ Pkt 1.1. części I załącznika nr II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/848 z 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 (Dz. Urz. UE L 2018, nr 150, s. 1, dalej: rozporządzenie nr 2018/848).

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Pkt 28 preambuły do rozporządzenia nr 2018/848.

⁷⁶ Pkt 29 preambuły do rozporządzenia nr 2018/848.

⁷⁷ Przede wszystkim w rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz. Urz. UE L 2007, nr 189, s. 1 ze zm.).

rozporządzenia nr 834/2007 organy administracji publicznej niektórych państw członkowskich certyfikowały uprawę bezglebową roślin na wyniesionych zagonach jako ekologiczną⁷⁸. Z informacji przekazanych Komisji przez państwa członkowskie wynikało, że taka działalność była dopuszczona w Unii przed 28 czerwca 2017 r. jedynie w Finlandii, Szwecji i Danii⁷⁹.

Porozumienie wypracowane 28 czerwca 2017 r. w ramach zwykłej procedury ustawodawczej ostatecznie przesądziło jednak o tym, że produkcja ekologiczna powinna opierać się na odżywianiu roślin przede wszystkim poprzez ekosystem gleby i powinna mieć miejsce na podłożu glebowym, a uprawy bezglebowe roślin na wyniesionych zagonach nie powinny już od tej daty być dozwolone w ramach produkcji ekologicznej⁸⁰. Aby zapewnić podmiotom, które przed tą datą podjęły taką działalność, możliwość dostosowania się do przyjętych rozwiązań, prawodawca umożliwił w ramach produkcji ekologicznej uprawę bezglebową na wyniesionych zagonach wyłącznie na powierzchniach, które zostały certyfikowane jako ekologiczne dla tych praktyk przed 28 czerwca 2017 r. w Finlandii, Szwecji i Danii⁸¹. Nie jest dozwolone żadne powiększenie tych powierzchni. Odstępstwo to przestanie obowiązywać 31 grudnia 2030 r.⁸²

Co do ekologicznej produkcji zwierzęcej, to z wyjątkiem pszczelarstwa zabrania się produkcji zwierzęcej bez gruntów rolnych w przypadku, gdy rolnik zamierzający prowadzić ekologiczną produkcję zwierzęcą nie gospodaruje gruntami rolnymi ani nie zawarł pisemnej umowy o współpracy z innym rolnikiem, jeśli chodzi o stosowanie ekologicznych jednostek produkcyjnych lub jednostek produkcyjnych w okresie konwersji dla tych zwierząt gospodarskich⁸³. Wymóg ten wyraża przekonanie, że produkcja zwierząt gospodarskich jest naturalnie związana z gospodarowaniem gruntami rolnymi, a obornik wykorzystywany jest do nawożenia wspomagającego produkcję roślin⁸⁴.

Zapotrzebowanie na innowacyjne rozwiązania w rolnictwie jest ogromne wobec coraz większego popytu na żywność oraz w związku z postępującymi zmianami klimatu, dlatego każda technologia, która jest pomocna w rozwiązywaniu problemów współczesnego rolnictwa, zasługuje na uwagę⁸⁵. W ramach WPR szczególne znaczenie przypisuje się rozwijaniu systemów wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa, stymulowaniu inicjowania i rozwoju

⁷⁸ Pkt 30 preambuły do rozporządzenia nr 2018/848.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Pkt 1.5. części I załącznika nr II do rozporządzenia nr 2018/848.

⁸² Ibidem.

⁸³ Pkt 1.1. części II załącznika nr II do rozporządzenia nr 2018/848.

⁸⁴ Pkt 40 preambuły do rozporządzenia nr 2018/848.

⁸⁵ Odpowiedź na interpelację nr 12115, s. 2.

innowacyjnych projektów, rozpowszechnianiu ich osiągnięć i wykorzystywaniu ich w jak najszerszym zakresie⁸⁶. Wiedza i innowacje mają bowiem istotne znaczenie dla kreatywnego, stabilnego i zrównoważonego sektora rolnictwa, a przyszła WPR ma sprzyjać zwiększaniu inwestycji w badania naukowe i innowacje oraz pozwoli rolnikom i społecznościom wiejskim czerpać z nich większe korzyści⁸⁷.

Trzeba stwierdzić, że stosowanie bezglebowych metod uprawy i hodowli może się przyczynić do realizacji celu 2 „Wyliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo” rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 25 września 2015 r.⁸⁸ Zakłada on m.in. wyeliminowanie do 2030 r. głodu i wszystkich form niedożywienia, zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do bezpiecznej i pożywnej żywności w wystarczającej ilości.

Mimo to prawodawca nie przewiduje żadnych systemów wsparcia dla podmiotów zamierzających wprowadzać żywność wytworzoną w oparciu o uprawy lub hodowle bezglebowe. Przyjęte strategie i programy polityczne zakładające zwiększenie innowacyjności gospodarki w zasadzie pomijają to zagadnienie. Ze względu na duże zasoby ziemi uprawnej i potencjał produkcyjny nie przewiduje się bowiem, by uprawy bezglebowe w Polsce były wiodącym kierunkiem rozwoju rolnictwa⁸⁹. Mogą one być raczej stosowane jako jedna z alternatyw w przypadku upraw warzyw albo kwiatów, w szczególności na terenach gęsto zaludnionych, na których brakuje miejsca na działalność rolniczą z użyciem gleby⁹⁰.

W odpowiedzi na interpelację nr 12115 w sprawie wprowadzenia na większą skalę praw hydroponicznych stwierdzono, że uprawy hydroponiczne, będąc tylko cennym uzupełnieniem rolnictwa tradycyjnego, nie stanowią alternatywy dla tradycyjnej uprawy drzew i krzewów owocowych, roślin oleistych, okopowych oraz zbóż⁹¹. Dlatego powinny być traktowane jak każda inna działalność biznesowa podlegająca prawom rynku, wymagająca nakładów i rachunku ekonomicznego, a ich ewentualne wsparcie trudno powiązać ze wsparciem, jakie należne jest tradycyjnym formom gospodarowania rolniczego⁹².

⁸⁶ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_pl#innovation [dostęp: 19.03.2021].

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 25 września 2015 r. *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, s. 17 i n.

⁸⁹ Odpowiedź na interpelację nr 12115, s. 2.

⁹⁰ Ibidem, s. 3–4.

⁹¹ Ibidem, s. 4.

⁹² Ibidem, s. 3.

Czynnikami wykorzystywania w rolnictwie bezglebowych metod upraw lub hodowli są zatem jedynie korzyści ekonomiczne, jakie mogą odnieść podmioty korzystające z tych rozwiązań.

5. Podsumowanie

Udzielając odpowiedzi na zadane na wstępie pytanie, trzeba stwierdzić, że mimo coraz szerszego stosowania bezglebowych metod upraw i hodowli konieczna i w pełni uzasadniona jest prawna ochrona gruntów rolnych w celu zapewnienia możliwości prowadzenia produkcji rolnej, a w konsekwencji zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego, również w aspekcie własnościowym, określonym w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego.

Choć coraz częściej wykorzystuje się metody upraw i hodowli, które nie wymagają udziału gleby, to grunty rolne nadal są podstawowym i niezbędnym czynnikiem produkcji rolnej. W obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, przy uwzględnieniu uwarunkowań ekonomicznych, społecznych, środowiskowych i prawnych, należy stwierdzić, że rozwiązania te nie zastąpią tradycyjnego rolnictwa. Mogą je natomiast wspomagać, stanowiąc uzupełnienie tradycyjnej produkcji rolnej, zwłaszcza na obszarach gęsto zaludnionych lub takich, na których występuje duży stres środowiskowy.

Mając jednak na uwadze wyzwania współczesności związane z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, konieczne jest rozwijanie nowych, wydajnych metod produkcji rolnej, niezależnych od zmian klimatycznych, warunków atmosferycznych, a jednocześnie sprzyjających środowisku, a co za tym idzie – stworzenie warunków prawnych służących wsparciu innowacyjności w sektorze rolno-spożywczym. Należy jednak mieć na względzie to, by żywność pochodząca z innowacyjnych upraw albo hodowli lub wytwarzana przy zastosowaniu nowych technologii produkcyjnych nie stanowiła zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, których ochrona jest podstawowym celem prawa żywnościowego.

BIBLIOGRAFIA

- Amanor-Boadu V. (2004), *Post-market surveillance model for potential human health effects of novel foods*, „Food Policy” nr 29.
- Budzinowski R. (2015), *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Czechowski P., Marciniuk K. (2019), w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.

- Fitzpatrick H. (2018), *5 Environmental Benefits of Hydroponic Growing (Explained in Detail)*, <https://get-green-now.com/hydroponics-environmental-benefits/> [dostęp: 19.03.2021].
- Härtel I., Yu H. (2018), *Food Security and Food Safety Law*, w: I. Härtel (red.), *Handbook of Agri-Food Law in China, Germany, European Union*, New York.
- Huis A. van, Itterbeek J. van, Klunder H., Mertens E., Halloran A., Muir G., Vantomme P. (2013), *Edible insects: future prospects for food and feed security*, Rome.
- Insect Protein – Feed for the Future*, http://www.proteinsect.eu/fileadmin/user_upload/press/proteinsect-whitepaper-2016.pdf [dostęp: 19.03.2021].
- Iwiński M., Zydroń A., Antkowiak M., Szczepański P. (2017), *Wpływ nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na rynek nieruchomości rolnych w województwie wielkopolskim*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” nr 49(1).
- Jeżewska-Zychowicz M., Babicz-Zielińska E., Laskowski W. (2009), *Konsument na rynku nowej żywności. Wybrane uwarunkowania spożycia*, Warszawa.
- Jeżyńska B., Pastuszko R. (2012), *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku. Opinie i ekspertyzy*, Warszawa.
- Kozłowska K. (2016), *Ocena wybranych aspektów innowacyjności polskich przedsiębiorstw*, w: P. Urbanek, E. Walińska (red.), *Ekonomia i zarządzanie w teorii i praktyce. Ekonomia i nauki o zarządzaniu w warunkach integracji gospodarczej*, Łódź.
- Krakiwiak J. (2011), *Wprowadzanie na rynek tzw. nowej żywności*, <http://www.codozasady.pl/wprowadzanie-na-rynek-tzw-nowej-zywnosci/> [dostęp: 19.03.2021].
- Kurowska T. (2014), *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Laaninen T., *Insects – soon to be a regulated food?*, EPRS (European Parliamentary Research Service), Members’ Research Service PE 583.830,
- Leśkiewicz K. (2012), *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Leśkiewicz K. (2020), *Prawo żywnościowe*, Warszawa.
- Litwiniuk P. (2019), *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Marks-Bielska R., Bieniek A. (2018), *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty obrotu ziemią rolniczą w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” t. 50.
- Obluska E. (2020), *Hydroponika jako odpowiedź na problemy współczesnego rolnictwa*, <https://ecoreactor.org/hydroponika/> [dostęp: 19.03.2021].
- Pliner P., Hobden K. (1992), *Development of measures of food neophobia in children*, „Appetite” nr 23.
- Schumpeter J.A. (1960), *Teoria wzrostu gospodarczego*, Warszawa.
- Sharma N., Acharya S., Kumar K., Singh N., Chaurasia O.P. (2018), *Hydroponics as an advanced technique for vegetable production: An overview*, „Journal of Soil and Water Conservation” nr 17(4).
- Sokołowski Ł.M. (2017), *Entomofagia w świetle regulacji dotyczących nowej żywności – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.

SOILLESS CROPS AND FARMS AND THE NEED TO PROTECT AGRICULTURAL LAND FROM THE PERSPECTIVE OF ENSURING FOOD SECURITY

Summary

The aim of this paper was to examine whether, despite the increasing use of soilless methods of cultivation and breeding, legal protection of agricultural land is still justified in view of the need to ensure food security. Despite the fact that the use of cultivation and breeding methods that do not require soil has been on the increase, agricultural land remains a basic and indispensable factor of agricultural production. It must be stated that in the current socio-economic situation the new technologies cannot replace traditional agriculture. They may, however, support it by complementing traditional agricultural production, particularly in densely populated areas or in areas where the environmental stress is high. For this reason, legal protection of agricultural land is necessary and fully justified as it ensures agricultural production and, consequently, guarantees food security, also in the ownership aspect as defined in the Act on shaping the agricultural system.

Keywords: soilless crops, soilless culture, entomophagy, hydroponics, aeroponics, novel food, organic food, food security

LE COLTIVAZIONI E ALLEVAMENTI SENZA TERRA E LA PROTEZIONE DEI FONDI AGRICOLI DAL PUNTO DI VISTA DELLA SICUREZZA ALIMENTARE

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se, nonostante un crescente utilizzo di metodi di coltivazione e allevamento senza terra, la tutela giuridica dei terreni agricoli, tenuto conto della necessità di garantire la sicurezza alimentare, sia sempre giustificata. Sebbene i metodi di coltivazione e allevamento che non richiedono la terra siano sempre più presenti, si deve riconoscere che il terreno agricolo rimanga essenziale e necessario per la produzione agricola. Nell'attuale situazione socioeconomica, le tecnologie in oggetto non riusciranno a sostituire l'agricoltura tradizionale, anche se possono servire da supporto, integrando la produzione agricola tradizionale, in particolare nelle aree densamente popolate e a elevato stress ambientale. Per questo motivo la tutela giuridica dei terreni agricoli è necessaria e del tutto giustificata, specie se si tratta di assicurare la produzione agricola e, di conseguenza, la sicurezza alimentare, anche dal punto di vista della proprietà, così come essa è stata specificata nella legge sul regime agrario.

Parole chiave: coltivazioni senza terra, allevamenti senza terra, entomofagia, idroponica, aeroponica, novel food, alimenti biologici, sicurezza alimentare

MIKOŁAJ BAUM

ORCID: 0000-0003-3245-3154

Dopuszczalność wprowadzania do obrotu produktów przetworzonych przez grupy producentów rolnych

1. Wprowadzenie

Grupy producentów rolnych stanowią ważne narzędzie realizacji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej oraz polityki rolnej państw członkowskich. W ramach tych polityk tworzone są zachęty i ułatwienia dla rolników do organizowania się w trwałe i rentowne podmioty w celu dostosowania produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych, wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych, ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych, rozwijania umiejętności biznesowych, marketingowych oraz organizowania i ułatwiania procesów wprowadzania innowacji, a także ochrony środowiska naturalnego¹.

Zadania, których realizacja przez grupy producentów rolnych jest postulowana w literaturze², obejmują dodatkowo wspólne zaopatrywanie się

¹ Art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw z 15 września 2000 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 983 ze zm.; dalej: ustawa o grupach). Por. art. 27 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.; dalej: rozporządzenie nr 1305/2013).

² A. Suchoń, *Z aktualnej problematyki zakładania i funkcjonowania grup producentów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2016, nr 2, s. 98; G. Czapiewska, *Grupy producentów rolnych*

w środki do produkcji rolnej, inwestycje, a nawet prowadzenie działalności kredytowej i ubezpieczeniowej. Główną przyczyną powstania i rozwoju odpowiednich regulacji prawnych była, i nadal jest, potrzeba poprawy struktur rolnych w Unii Europejskiej³ oraz realizacji postulatów zawartych w art. 39 ust. 1 traktatu rzymskiego⁴, w tym podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie. Działanie zespołowe w założeniu powinno także wzmacniać pozycję producentów rolnych w łańcuchu żywnościowym oraz sprzyjać zwiększaniu ich udziału w wartości dodanej⁵. Współpraca z grupą producentów ma również przynosić korzyści odbiorcy surowca ze względu na gwarancję regularnych dostaw, dostosowania ich wielkości do potrzeb, odpowiedniej i wyrównanej jakości surowca⁶.

Jedną z aktywności, które podejmują grupy, jest przetwarzanie produktów rolnych pochodzących zarówno z gospodarstw swoich członków, jak i spoza tego grona. Ta aktywność grup producentów rolnych, w odróżnieniu od grup producentów owoców i warzyw⁷, podejmowana jest przez niewielki odsetek organizacji w Polsce. Dominującym modelem jest wprowadzanie do obrotu przez grupy produktów rolnych nieprzetworzonych, pochodzących wyłącznie z gospodarstw swoich członków.

W działalności grup producentów rolnych może pojawić się problem przetwarzania w następujących okolicznościach:

a) członek grupy produkuje i przetwarza produkt rolny pochodzący z jego gospodarstwa i w takiej formie dostarcza do grupy, która następnie wprowadza go do obrotu,

b) członek grupy produkuje i dostarcza do grupy surowy produkt rolny, a grupa (własnymi zasobami lub usługowo) przetwarza go, a następnie wprowadza do obrotu,

w rozwoju obszarów wiejskich Pomorza, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2013, nr 13, s. 168–169; M. Lemanowicz, *Grupy producenckie i marketingowe i ich wpływ na pozycję konkurencyjną rolników na rynku*, „Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia” 2004, nr 3, s. 105; B. Oleszko-Kurzyna, *Postawy rolników wobec grup producentów rolnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia” 2007, nr 41, s. 165.

³ A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 205–206.

⁴ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25 marca 1957 r. (niepublikowany w Dzienniku Urzędowym), <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign> [dostęp: 9.11.2020].

⁵ A. Suchoń, *Grupy i organizacje producentów rolnych wobec wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej 2014–2020*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, nr 13, s. 135.

⁶ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, wersja z 9 kwietnia 2019 r., <https://www.gov.pl/attachment/5c886e0c-2bae-4089-8484-8b2b45be97b9>, s. 343 [dostęp: 23.09.2019].

⁷ W myśl ustawy z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu (Dz. U. Nr 223, poz. 2221 ze zm.).

c) członek grupy produkuje i przetwarza produkt rolny, który dostarcza do grupy, a grupa poddaje go dalszemu przetworzeniu, po czym wprowadza do obrotu.

O ile pierwszy przypadek nie wzbudza wątpliwości, o tyle drugi nie został uwzględniony *expressis verbis* w przepisach prawa unijnego i krajowego⁸ dotyczącego zakładania i funkcjonowania grup producentów rolnych, natomiast stał się przedmiotem wątpliwości, których przejawem były m.in. sprzeczne stanowiska organów administracji publicznej. Przypadek trzeci, choć stanowi w zasadzie wariant poprzedniego, wskazuje jednocześnie na złożoność i wagę problemu.

Celem rozważań jest zatem próba odpowiedzi na pytanie, czy w świetle obowiązujących przepisów prawa krajowego i wspólnotowego uznane grupy producentów mogą przetwarzać produkty rolne dostarczone przez członków lub podmioty spoza tego grona, by potem wprowadzać je do obrotu. Za podjęciem tej tematyki przemawiają przede wszystkim względy praktyczne. Problem przetwarzania produktów rolnych przez grupy uznane na podstawie ustawy o grupach ma bezpośredni wpływ na ocenę spełniania przez grupę warunków tego uznania, a także utrzymania lub utraty tego statusu i co za tym idzie – przywilejów z nim związanych w postaci pomocy finansowej ze środków UE, zwolnień podatkowych⁹ czy dopłat do kredytów preferencyjnych¹⁰.

2. Początki wspólnotowej regulacji dotyczącej grup producentów

W legislacji wspólnotowej pierwszym aktem normującym materię grup producenckich¹¹ było rozporządzenie Rady (EWG) nr 1360/78 z 19 czerwca 1978 r. w sprawie grup producentów i ich zrzeszeń¹². Uregulowano w nim

⁸ A. Suchoń, *Z aktualnej problematyki...*, s. 102.

⁹ Art. 17 ust. 1 pkt 49 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 21, poz. 86 ze zm.); art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 1992 r., Nr 9, poz. 31 ze zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. poz. 187).

¹¹ Pojęcie ustawowe to „grupa producentów rolnych”, natomiast w literaturze przedmiotu z różnych dziedzin nauki (prawo, ekonomia, zarządzanie) spotyka się synonimiczne określenie „grupa producencka”. Zob. np. K. Łęczycki (red.), *Ogólne problemy rozwoju grup producenckich w rolnictwie*, Siedlce 2007; A. Parzonko (red.), *Sposoby współpracy doradców z rolnikami zorganizowanymi w grupy producentów rolnych*, Warszawa 2008; A. Chlebicka, J. Fałkowski, T. Wołek, *Powstawanie grup producenckich a zmienność cen*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2009, nr 2.

¹² Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1360/78 z 19 czerwca 1978 r. w sprawie grup producentów i ich zrzeszeń (Dz. Urz. UE L 166 z 26.06.1978 r.).

kwestię warunków uznawania, reżimu wewnętrznego organizacji, zasad cofania uznania oraz kwestię pomocy finansowej dla nich. Akt ten razem z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 355/77 z 15 lutego 1977 r. w sprawie wspólnych środków polepszania warunków przetwarzania i marketingu produktów rolnych¹³ należał do pierwszych sześciu aktów prawnych (trzy dyrektywy i trzy rozporządzenia) realizujących założenia polityki strukturalnej (struktur rolnych) Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej¹⁴. Podstawą tej polityki były założenia traktatu rzymskiego, w myśl których w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, poza systemem wspierania cen i dochodów rolniczych, państwa członkowskie miałyby aktywnie wpływać na poprawę struktur rolnych¹⁵.

W literaturze wskazuje się na memorandum w sprawie reformy rolnictwa w EWG, przedłożone Komisji w 1968 r., zwane planem Mansholta, jako dokument o fundamentalnym znaczeniu dla kształtowania polityki strukturalnej na wiele lat¹⁶. Postulaty w nim zawarte zaczęły nabierać legislacyjnego kształtu od 1972 r., czyli dyrektywy modernizacyjnej¹⁷. Na pierwszą regulację dotyczącą przetwórstwa i marketingu produktów rolnych przyszło czekać do 1977 r.¹⁸, a na dotyczącą grup producentów rolnych i ich związków – do 1978 r.¹⁹

W rozporządzeniu nr 355/77 krąg potencjalnych beneficjentów pomocy finansowej na projekty z zakresu przetwórstwa wskazany w art. 19 ust. 1 został określony szeroko: „osoby fizyczne lub prawne lub ich grupy, które są ostatecznie odpowiedzialne za koszty realizacji projektu”. W połączeniu z warunkiem umieszczonym w art. 11: „projekty muszą przyczyniać się do poprawy sytuacji podstawowej produkcji rolnej danego sektora; w szczególności muszą zagwarantować producentom podstawowego produktu rolnego adekwatny i trwały udział w wynikających z tego korzyściach ekonomicz-

¹³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 355/77 z 15 lutego 1977 r. w sprawie wspólnych środków polepszania warunków przetwarzania i marketingu produktów rolnych (Dz. Urz. UE L 51 z 23.02.1977 r.; dalej: rozporządzenie nr 355/77).

¹⁴ A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych...*, s. 37–38; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka Rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995, s. 83–92.

¹⁵ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007, s. 139.

¹⁶ A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych...*, s. 25; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka Rolna...*, s. 83.

¹⁷ Dyrektywa Rady nr 159/72 z 17 kwietnia 1972 r. w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych (Dz. Urz. UE L 96 z 23.04.1972 r.).

¹⁸ Dz. Urz. UE L 51 z 23.02.1977 r.

¹⁹ Dz. Urz. UE L 166 z 26.06.1978 r. Choć pierwszy projekt tego rozporządzenia Komisja Europejska przedłożyła Radzie już w 1968 r.

nych” sprawiło to, że zakwalifikowanie do grona potencjalnych beneficjentów wsparcia na projekty dotyczące przetwórstwa lub marketingu organizacji producentów rolnych nie wzbudzało wątpliwości. Warto zauważyć, że prawodawca wspólnotowy dostrzegł potrzebę prowadzenia działalności przetwórczej i marketingowej przez związki rolników, a nawet związki takich związków, czemu dał wyraz już w rozporządzeniu nr 26 z 4 kwietnia 1962 r. dotyczącym stosowania niektórych reguł konkurencji w odniesieniu do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi²⁰. Akt ten w preambule zapewniał o szczególnej wadze, jaką przykłada do organizacji rolników w materii, którą regulował, a w art. 2 ustanawiał dla związków rolników, m.in. tych korzystających ze wspólnych urządzeń do przechowywania, obróbki lub przetwarzania produktów rolnych, szczególny rodzaj wyłączenia spod przepisów art. 85 traktatu zakazujących ograniczanie handlu wewnątrzwspólnotowego poprzez niedozwolone umowy i porozumienia.

W trakcie prac nad rozporządzeniem dotyczącym grup producentów rolnych Komitet Społeczno-Ekonomiczny w opinii z 24 listopada 1977 r.²¹ wyraził przekonanie, iż powstające w przyszłości grupy będą podejmować działalność przetwórczą. Postulował przy tym, by wprowadzić do projektowanego aktu warunek, zgodnie z którym produkty przetwarzane przez grupę powinny pochodzić z gospodarstw jej członków²². Giuseppe Vitale, autor kluczowego w procesie legislacyjnym dotyczącym rozporządzenia w sprawie grup raportu²³, wyjaśniał, iż wejście w życie aktu dotyczącego przetwórstwa i marketingu produktów rolnych, z którego korzystać miały także grupy producentów rolnych, sprawiło, iż Komisja zarzuciła w nowym projekcie aktu pomysł pomocy finansowej na cele inwestycyjne, pozostawiając jedynie środki na działalność operacyjną.

Należy podkreślić, że celem rozporządzenia w sprawie grup producentów i ich zrzeszeń z 19 czerwca 1978 r.²⁴ nie było wprowadzanie do

²⁰ Rozporządzenie nr 26 z 4 kwietnia 1962 r.) dotyczącym stosowania niektórych reguł konkurencji w odniesieniu do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi (Dz. Urz. UE L 30 z 20.04.1962 r.; zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1184/2006 z 24 lipca 2006 r. dotyczące stosowania niektórych reguł konkurencji w odniesieniu do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi (Dz. Urz. UE L 214 z 4.08.2006 r.).

²¹ Dz. Urz. UE C 59 z 8.03.1978 r., s. 25–30.

²² Ibidem, pkt 3.4, s. 27.

²³ G. Vitale, Raport sporządzony w imieniu Komisji Rolnictwa w sprawie zmienionego wniosku Komisji Wspólnot Europejskich do Rady (dok. 156/77) w sprawie rozporządzenia dotyczącego grup producentów i ich stowarzyszeń. Dokumenty robocze Parlamentu Europejskiego. Dokument nr 375/77 z 13 grudnia 1977 r. Dostępny na zamówienie w Archiwach Parlamentu Europejskiego.

²⁴ Rozporządzenie z 19 czerwca 1978 r. w sprawie grup producentów i ich zrzeszeń (Dz. Urz. UE L 166 z 23.06.1978 r.).

systemu prawnego Wspólnoty nowej formy prawnej dla organizacji producentów rolnych, lecz systemowe wsparcie ich powstawania i doskonalenia działalności już istniejących²⁵. Rada postanowiła (art. 5 ust. 2) upoważnić kraje członkowskie do uznawania podmiotów, do których należą osoby inne niż producenci rolni, pod warunkiem że statut zapewni kontrolę i podejmowanie decyzji w podmiocie rolnikom. W ten sposób stworzono możliwość, by członkami grup producentów mogli zostać także przetwórcy. Uwzględniono postulat z raportu Vitalego, by przepisami objąć również istniejące spółdzielnie, nie wykluczając przetwarzających produkty rolne, i by mogły one zyskać uznanie jako grupa producentów lub zostać członkiem takiej organizacji obok osób prowadzących gospodarstwa rolne²⁶. Rozporządzenie nr 1360/78 definiowało także (art. 5 ust. 1) na potrzeby tej regulacji pojęcie „producent”, którym mogła być każda osoba (także prawna) prowadząca gospodarstwo na terenie Wspólnoty, w tym przetwarzająca produkty rolne, o ile jednocześnie była producentem produktów pierwotnych.

3. Wyrok w sprawie nr 107/80

Omawiane akty prawne, ale także nieporuszane tutaj regulacje²⁷, stanowiły podwaliny dla późniejszych unormowań wspólnotowej polityki struktur rolnych, kontynuowanej do dzisiaj²⁸. Dyrektywy i rozporządzenia realizujące ową politykę charakteryzowały odrębne cele i zadania szczegółowe, dla których były przyjmowane, a łączyło je wspólne umocowanie w przepisach traktatu, ze szczególnym uwzględnieniem art. 42 i 43. Częściowo wspólny był także krąg adresatów norm prawnych z nich wynikających.

Na tym tle dosyć szybko pojawiła się wątpliwość, której rozstrzygnięcie stało się kluczowe dla wykładni przepisów polityki struktur rolnych na kolejne dekady. W sprawie nr 107/80 Adorno przeciwko Komisji²⁹ Trybunał

²⁵ A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych...*, s. 206.

²⁶ G. Vitale, Raport..., s. 16.

²⁷ Na przykład dyrektywa Komisji nr 268/75 z 28 kwietnia 1975 r. w sprawie rolnictwa na terenach górskich i górzystych oraz na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (Dz. Urz. UE L 128 z 19.05.1975 r.).

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.).

²⁹ Wyrok Trybunału z 3 czerwca 1981 r., sygn. akt 107/80, Adorno v. Komisja, ECLI: EU:C:1981:127.

uznał, że projekt inwestycyjny rolnika (właściciela dwóch gospodarstw rolnych, w których prowadzona była uprawa winorośli i wytwarzane było wino) w zakresie poprawy przetwarzania i marketingu produktów rolnych pochodzących z tego gospodarstwa, w którym inwestycja ma być wykonana, w żaden sposób nie jest wyłączony z zakresu rozporządzenia nr 355/77, jeżeli może wnieść wkład w racjonalizację struktur przetwórstwa i marketingu. Sąd wskazał zatem dwa podstawowe kryteria, przez pryzmat których należy oceniać ewentualny zbieg norm prawnych wynikających z prawodawstwa dotyczącego struktur rolnych. Pierwsze, przedmiotowe, wyznaczone jest przez cel projektu, który musi wpisywać się w zadania rozporządzenia. Drugie, podmiotowe, zakłada, że ewentualne wykluczenie z grona beneficjentów ostatecznych (art. 19 rozporządzenia 355/77) powinno wynikać wprost z aktu prawnego. Można zatem uznać, że *per analogiam* stanowisko Trybunału będzie odnosić się także do grup producentów, które z pomocy w obszarze przetwórstwa i marketingu nie zostały wyłączone, a zatem spełniały kryterium podmiotowe, o którym mowa w wyroku.

Rozporządzenia w sprawie grup producentów rolnych i ich związków³⁰ oraz w sprawie wspólnych środków polepszania warunków przetwarzania i marketingu produktów rolnych³¹ zostały uchylone i zastąpione rozporządzeniem nr 1257/1999³². Motyw 44 preambuły stanowił, że w obliczu pomocy grupom i zrzeszeniom producentów przewidzianej w kilku aktach dotyczących wspólnych organizacji poszczególnych rynków³³ nie ma już potrzeby udzielania szczególnego wsparcia grupom producentów w ramach rozwoju struktur rolnych. Utrzymana została natomiast pomoc na inwestycje w przetwarzanie i marketing produktów rolnych, której adresat, w tym grupy producentów, ponownie został zdefiniowany dość szeroko, jako osoba ostatecznie odpowiedzialna za finansowanie inwestycji

³⁰ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 952/97 z 20 maja 1997 r. w sprawie grup producentów i ich związków (Dz. Urz. UE L 142 z 2.06.1990 r.). Akt ten zastąpił rozporządzenie nr 1360/78.

³¹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 866/90 z 29 marca 1990 r. w sprawie wspólnych środków polepszania warunków przetwarzania i marketingu produktów rolnych (Dz. Urz. UE L 91 z 6.04.1990 r.).

³² Oba akty zostały uchylone i zastąpione przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz. Urz. UE L 160 z 26.06.1999 r.).

³³ Na przykład pomoc dla organizacji producentów owoców i warzyw przewidziana w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 411/97 z 3 marca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia Rady nr 2200/96 w zakresie programów operacyjnych, funduszy operacyjnych i wsparcia finansowego ze środków UE (Dz. Urz. UE L 62 z 4.03.1997 r.); pomoc dla grup producentów tytoniu przewidziana w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2075/92 z 30 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego (Dz. Urz. UE L 215 z 30.07.1992 r.).

w przedsiębiorstwie, której rentowność można wykazać oraz która spełnia minimalne normy dotyczące środowiska, higieny i warunków utrzymania zwierząt (art. 26 ust. 1).

4. Ustawa o grupach producentów rolnych i ich związkach z 2000 r.

W tym czasie w Sejmie RP trwały prace nad pierwszą polską ustawą o grupach producentów rolnych i ich związkach, która ostatecznie została uchwalona 15 września 2000 r.³⁴ Przepisy wzorowane na rozwiązaniach wspólnotowych³⁵ bardzo ostrożnie – z racji słabej pozycji dopiero co powstających zrzeszeń, jak również całego sektora³⁶ – zakreślały cele, dla których mogą być powoływane grupy. Większe oczekiwania ustawodawca ujawniał wobec związków grup, m.in. w zakresie „wstępnego przetwarzania” (art. 15 pkt 1 lit. c ustawy o grupach).

Polska ustawa, na wzór rozwiązań wspólnotowych, uwzględniła koncepcję limitowanej listy produktów, których producenci mogą tworzyć grupy (art. 6 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o grupach). Wydane na podstawie ustawowego upoważnienia rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 marca 2001 r.³⁷ zawierało także produkty przetworzone, tj. mięso (wieprzowe, wołowe i inne). Nie ulegało zatem wątpliwości, iż grupę mogą tworzyć osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne i dostarczające do niej produkty w postaci przetworzonej. Przepisy ustawy o grupach z 2000 r. nie dawały natomiast *expressis verbis* odpowiedzi na pytanie, czy grupa może przetwarzać dostarczone przez swoich członków produkty rolne. Odpowiedzią może być swego rodzaju zachęta do podejmowania takiej aktywności przez grupy zawarta w art. 23 ustawy o grupach, wprowadzająca uprawnienie dla grup producentów do ubiegania się o preferencyjne kredyty inwestycyjne na takich zasadach jak dla kredytów inwestycyjnych w przetwórstwie rolno-spożywczym.

³⁴ Ustawa z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach (Dz. U. Nr 88, poz. 983 ze zm.).

³⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach, druk sejmowy nr 1002, <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/1002.htm> [dostęp: 20.04.2020] (dalej: uzasadnienie do ustawy z 2000 r.); opinia Komitetu Integracji Europejskiej z 11 stycznia 1999 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/1866-A/\\$file/1866-A.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/1866-A/$file/1866-A.pdf) [dostęp: 6.05.2020].

³⁶ Ibidem, s. 5–6.

³⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 marca 2001 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być utworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych (Dz. U. Nr 26, poz. 292 ze zm.).

Niemal równocześnie trwały prace nad wdrożeniem w Polsce instrumentów pomocy finansowej, ustanowionych przez Radę WE rozporządzeniem nr 1268/1999³⁸ na rzecz krajów ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Akt ów przewidywał (art. 2) m.in. możliwość udzielania dotacji na tworzenie grup producentów oraz poprawę przetwórstwa i obrotu produktami rolnymi i rybołówstwa. Program Operacyjny SAPARD, zatwierdzony przez Komisję Europejską 18 października 2000 r.³⁹, zawierał jedynie drugi ze środków pomocowych⁴⁰. Natomiast już na początku 2002 r.⁴¹ Zespół-Komitet do spraw Monitorowania SAPARD wprowadził do programu zapis, wskazujący wprost, iż „beneficjentami [Działania 1: Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych – M.B.] mogą być również grupy producentów rolnych oraz ich związki w rozumieniu przepisów ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach”⁴².

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej weszła w życie zmiana⁴³ do ustawy o grupach, która uchyliła przepisy dotyczące krajowej pomocy finansowej, zastąpionej pomocą unijną⁴⁴. Z tą datą w nowych krajach członkowskich zaczęły także obowiązywać instrumenty przewidziane w rozporządzeniu nr 1257/99, mające na celu m.in. poprawę przetwarzania i wprowadzenia do obrotu produktów rolnych oraz ułatwienie tworzenia i administracyjnego funkcjonowania grup producentów⁴⁵. Wsparcie dla zakładów przetwórczych przewidziane w krajowym Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”⁴⁶ nie wskazywało bezpośrednio grup producentów jako potencjalnych beneficjentów pomocy. Jednak mając

³⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999 z 21 czerwca 1999 r. w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym (Dz. Urz. UE L 161 z 26.06.1999 r.).

³⁹ Program Operacyjny dla Polski SAPARD, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 2, <http://europa.edu.pl/portal/index/articles/europa?method=661660091&page=attachement&aid=318&latch=0> [dostęp: 18.05.2021].

⁴⁰ Ibidem, s. 71.

⁴¹ Ibidem, s. 3.

⁴² Ibidem, s. 73, 76.

⁴³ Zmiany wprowadzono ustawą z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.).

⁴⁴ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich (M.P. nr 56, poz. 957–959).

⁴⁵ Pomoc dla grup przewidziana w art. 33d Traktatu akcesyjnego dotyczyła wyłącznie nowych krajów członkowskich (Dz. Urz. UE L 236 z 23.09.2003 r.).

⁴⁶ Załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 3 września 2004 r. (Dz. U. Nr 197, poz. 2032 ze zm.).

na uwadze, że działanie stanowiło kontynuację instrumentu wsparcia z programu SAPARD, a wnioskodawcą mógł być „przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą” i planowana inwestycja miała wiązać się z korzyściami dla producentów rolnych⁴⁷, nie budziło wątpliwości to, że grupa producentów może ubiegać się o pomoc jako przetwórca. Ponadto pomoc finansowa dotycząca tworzenia i funkcjonowania grup w ramach równocześnie obowiązującego planu rozwoju obszarów wiejskich⁴⁸ kierowana była także do podmiotów zrzeszających rolników, które wprowadzały na rynek również produkty przetworzone⁴⁹.

5. Okres 2007–2014

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005⁵⁰, kluczowe dla kolejnego okresu budżetowego 2007–2013, które zastąpiło m.in. rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999, kontynuowało, wyłącznie w nowych krajach członkowskich, system pomocy finansowej dla grup producentów (art. 35) oraz wsparcie na inwestycje w zakresie przetwarzania i marketingu produktów rolnych (art. 28). Dla tego drugiego instrumentu Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁵¹ zakładał „wzmocnienie pozycji grup producentów rolnych w kanale marketingowym zbytu produktów, a także szerszy ich udział w uzyskiwaniu wartości dodanej produkcji rolnej poprzez wsparcie inwestycji w zakresie przetwarzania produktów rolnych”⁵². W 2008 r. minister, nowelizując⁵³ przepisy rozporządzenia ustanawiającego

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 56, poz. 958 ze zm.).

⁴⁹ W załączniku pt. „Wykaz produktów lub grup produktów objętych pomocą finansową na wspieranie grup producentów rolnych” do rozporządzenia Rady Ministrów z 19 października 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 238 poz. 2391) wymieniono m.in.: mięsa, podroby, skóry, produkty regionalne.

⁵⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005 r.).

⁵¹ Załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (M.P. nr 94, poz. 1035).

⁵² Ibidem, s. 208.

⁵³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2 kwietnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. Nr 57, poz. 346).

warunki wsparcia dla inwestycji w przetwórstwo, stworzył dodatkową, specjalną zachętę dla grup producentów rolnych do pozyskiwania środków na rozpoczęcie lub rozwój takiej działalności przez grupy w postaci wyższego w stosunku do pozostałych wnioskodawców poziomu refundacji poniesionych kosztów kwalifikowalnych operacji (§ 4 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia). Dalsza zmiana⁵⁴ aktu prawnego przyniosła kolejne rozwiązanie mające dać impuls grupom do podejmowania działalności przetwórczej – pierwszeństwo przysługiwania pomocy (§ 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia).

6. Okres 2014–2020

Następny okres budżetowy – na lata 2014–2020 – wymagał zmian w legislacji wspólnotowej dotyczącej wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005⁵⁵ utrzymywało instrumenty pomocy zarówno dla grup producentów, jak i dotyczące przetwarzania i marketingu produktów rolnych.

Dostosowanie przepisów ustawy o grupach do zasad i warunków udzielania pomocy finansowej grupom producentów rolnych określonej w rozporządzeniu nr 1305/2013 legło u podstaw⁵⁶ kolejnej nowelizacji polskiej ustawy⁵⁷. Wśród pozostałych przyczyn zmian projektodawca wskazywał potrzebę dostosowania produkcji osób zrzeszonych w grupie do wyzwań rynku i polityki wspierania konsolidacji pionowej i poziomej producentów rolnych⁵⁸. Ponadto nowela ustawy przyznawała Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa kompetencję do kontrolowania spełniania przez grupy producentów rolnych oraz ich związki warunków uznania tych podmiotów, w przypadku gdy „chcą (one) ubiegać się o przyznanie pomocy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 w ramach

⁵⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 349 ze zm.

⁵⁵ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r. (dalej: rozporządzenie nr 1305/2013).

⁵⁶ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, druk sejmowy nr 3836 (dalej: uzasadnienie do ustawy z 2015 r.), <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3836> [dostęp: 11.05.2019].

⁵⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1888 ze zm. (dalej: ustawa z 11 września 2015 r.).

⁵⁸ Uzasadnienie do ustawy z 2015 r., s. 2.

poddziałania »Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój«⁵⁹, które stanowi kontynuację instrumentu ustanowionego w PROW 2007–2013⁶⁰. Zasadę pierwszeństwa grup producentów rolnych przed innymi wnioskodawcami w dostępie do pomocy uwzględnia też obecnie obowiązujące rozporządzenie⁶¹ regulujące zasady wsparcia inwestycji w przetwarzanie lub obrót produktami rolnymi.

7. Nowelizacja ustawy o grupach z 2015 r.

Nowelizacja ustawy o grupach z 2015 r., oprócz zmian związanych z dostosowaniem do przepisów rozporządzenia nr 1305/2013⁶², wprowadziła także zmiany m.in. w zakresie celów działania organizacji, warunków uznania czy kontroli nad nimi⁶³. Po wejściu w życie przepisów znowelizowanej ustawy w praktyce pojawiły się wątpliwości dotyczące dopuszczalności przetwarzania przez grupę produktów pochodzących z gospodarstw jej członków.

W trakcie postępowania prowadzonego przez dyrektora Oddziału Tereownego Agencji Rynku Rolnego, a dotyczącego potwierdzenia spełniania warunków określonych w art. 3 ustawy o grupach⁶⁴ przez jedną z grup producentów mleka, organ ów wyraził stanowisko, potwierdzone następnie przez prezesa ARR, jakoby „intencją ustawodawcy było ograniczenie sprzedaży [grupy – M.B.] wyłącznie do produktu [mleka – M.B.] nieprzetworzonego”⁶⁵. W sprawie głos zabrał minister rolnictwa i rozwoju wsi⁶⁶, który poparł dopuszczalność prowadzenia działalności przetwórczej, zwracając jednocześnie uwagę na uzasadnienie do rządowego projektu, z którego wynikało, iż „zmiany w zaproponowanym brzmieniu [uchylenie pkt 3 w art. 4 ust. 1 – M.B.] wprowadzą możliwość przetwarzania przez grupy producentów

⁵⁹ Ibidem, s. 11.

⁶⁰ Dz. U. z 2008 r., Nr 57, poz. 346 ze zm.

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 5 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1581 ze zm.).

⁶² Uzasadnienie do ustawy z 2015 r., s. 2.

⁶³ A. Suchoń, *Z aktualnej problematyki...*

⁶⁴ Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1888).

⁶⁵ Pismo Prezesa ARR z 19 stycznia 2017 r. (udostępnione autorowi przez adresata).

⁶⁶ Pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 marca 2017 r. (udostępnione autorowi przez adresata), s. 4.

rolnych produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona, a które zostały wytworzone w gospodarstwach członków grupy w odniesieniu do całej wielkości produkcji członków grupy”⁶⁷. Projektodawca⁶⁸ z jednej strony potwierdził, że w stanie prawnym ukształtowanym w wyniku wejścia w życie ustawy z 11 września 2015 r. grupa producentów rolnych może przetwarzać produkty dostarczone przez swoich członków; z drugiej – uznał, że przed wejściem w życie nowelizacji wprowadzanie do obrotu przez grupy producenckie produktów pochodzących z gospodarstw członków i przez grupy przetworzonych, choć było możliwe, to miało być zarazem ograniczone ilościowo wyłącznie do tej części produkcji członków, która przewyższała limity ustanowione na podstawie art. 6 ustawy o grupach⁶⁹. W praktyce miało to oznaczać, iż grupa producentów np. mleka krowiego, mogłaby poddać przetworzeniu jedynie tę część dostaw surowca pochodzącego z gospodarstw swoich członków, która przewyższałaby wyznaczony przepisem limit 100 tys. litrów⁷⁰.

W opinii inicjatorów procesu legislacyjnego z 2015 r., potwierdzonej stanowiskiem ministra rolnictwa i rozwoju wsi⁷¹, zmiana podejścia wyrażała się zastąpieniem „sprzedaży za pośrednictwem grupy” (art. 4 ust. 1 pkt 4 w dotychczasowym brzmieniu) przez „sprzedaż do grupy” (art. 3 ust. 1 pkt 6 po zmianie). Jednak zredukowanie obowiązku członków do sprzedaży „do” grupy z równoczesnym usunięciem związanego z tą sprzedażą obowiązku dalszej sprzedaży tego produktu przez grupę jako pośrednika („za pośrednictwem”) nie oznacza, że przed nowelizacją dopuszczalność przetwarzania produktów pochodzących z gospodarstw członków doznawała ograniczenia ilościowego. Trzeba zauważyć, że wyrażenie „sprzedaż za pośrednictwem grupy” nie oznacza *per se*, że produkt dostarczony przez członka do grupy nie mógłby zostać przez grupę przetworzony i w takiej postaci wprowadzony na rynek. Szczególnie wtedy, gdy po takim procesie nadal byłby produktem rolnym, a takim pojęciem posługuje się od 2000 r. ustawodawca w art. 3 ust. 1 pkt 1 (i art. 3a pkt 1) ustawy o grupach. Z art. 38 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wynika natomiast wprost, że przez „produkty rolne” należy rozumieć „również produkty pierwszego

⁶⁷ Uzasadnienie do ustawy z 2015 r.

⁶⁸ Projekt zmiany ustawy był projektem rządowym, przygotowanym w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

⁶⁹ Wynikający z rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 kwietnia 2008 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych (Dz. U. Nr 72, poz. 424 ze zm.).

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 marca 2017 r.

przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami”, co potwierdza załącznik nr I do Traktatu, który wśród produktów rolnych wymienia *expressis verbis* produkty w formie przetworzonej (np. „produkty mleczarskie”, „mięso”)⁷².

Ponadto uchylany przepis art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o grupach ustalał jedno z obligatoryjnych wymagań aktu założycielskiego grupy i wyrażał bezwzględny warunek zawarcia w nim obowiązku sprzedaży przez członków grupy całości produktów lub grupy produktów za jej pośrednictwem. Trzeba podkreślić, że jednocześnie dopuszczał odstępstwa od tej zasady, nie wyznaczając przy tym organizacjom granicy w ich kształtowaniu.

Wydaje się, że autorzy stanowiska wyrażonego w uzasadnieniu do ustawy nie dostrzegli liczącej sobie wówczas kilkanaście lat historii legislacji z zakresu wsparcia inwestycji w przetwarzanie i marketing produktów rolnych przez grupy producentów, zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po wstąpieniu Polskie do UE. I także z tego powodu, poza wskazanymi powyżej, pogląd ten jest nietrafny. Nie da się go bowiem pogodzić z jednym z celów prawodawstwa wspólnotowego i krajowego, jakim jest wzmacnianie pozycji producentów rolnych w łańcuchu żywnościowym oraz sprzyjanie zwiększaniu ich udziału w wartości dodanej. W tym świetle wyłączenie części produktów rolnych dostarczonych do grup z procesu przetwarzania, który ma prowadzić do wzrostu marży, nie znajduje uzasadnienia.

Pewne wątpliwości rodzi też treść rozporządzenia⁷³ Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 6 ustawy o grupach. W pozycjach wykazu produktów i grup produktów, które obejmują zarówno surowe produkty rolne, jak i przetworzone (np. „bydło żywe: zwierzęta rzeźne i hodowlane, mięso wołowe: świeże, chłodzone, mrożone”), minimalna roczna wielkość produkcji towarowej została wyrażona w jednostce właściwej dla produktu surowego – „sztuka”. Mogłoby to sugerować, że wyłącznie w takiej formie producent rolny może sprzedać swój produkt do grupy („za pośrednictwem grupy” w brzmieniu sprzed 18 grudnia 2015 r.). Skoro jednak prawodawca dopuszcza do tworzenia grup w kategorii „mięso wołowe”, to należy uznać, że minimalna roczna wielkość produkcji towarowej dla tego konkretnego przykładu, wyrażona w sztukach, będzie oznaczać ilość mięsa wołowego pochodzącego z określonej liczby sztuk wyprodukowanych w gospodarstwach członków.

⁷² A. Jurciewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka Rolna...*, s. 21–24.

⁷³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 4 lipca 2003 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych (Dz. U. Nr 138, poz. 131 ze zm.).

Nieco inaczej sprawa będzie się miała z pozycjami wykazu, które obejmują wyłącznie surowe produkty rolne, np. „mleko krowie”. W tym przypadku wydaje się, że osoba prowadząca gospodarstwo rolne zobowiązana jest sprzedać do grupy mleko krowie wyłącznie w postaci nieprzetworzonej, w minimalnej ilości wyrażonej w litrach, skoro ustawowo upoważniony organ – minister nie uwzględnił w tym wykazie, oprócz produktu surowego (mleko), jego przetworów. Natomiast w sytuacji, gdy grupa przetwarza mleko, istotnym problemem może stać się kwestia obliczenia maksymalnej, dopuszczalnej ilości mleka zakupionego od producentów spoza grona członków grupy (art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o grupach). Należy wówczas przeprowadzić stosowne obliczenia w celu ustalenia udziału ilości mleka pochodzącego od członków grupy i producentów spoza tego grona w produktach mleczarskich wytworzonych i sprzedanych przez grupę.

8. Wnioski

Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków stanowiących odpowiedź na postawione we wstępie pytanie: czy w świetle przepisów prawa krajowego i wspólnotowego uznane grupy producentów mogą przetwarzać produkty rolne dostarczone przez członków lub podmioty spoza tego grona, by potem wprowadzać je do obrotu.

Po pierwsze, analizy przepisów polskiej ustawy regulującej powstawanie i uznawanie grup producentów rolnych, wzorowanych na przepisach wspólnotowych, nie sposób dokonać bez przeglądu systemu prawa unijnego, w którym począwszy od pierwszych regulacji, nie ulegało wątpliwości, że grupy producentów mogą przetwarzać produkty rolne. Przy jego tworzeniu pojawiały się nawet postulaty, by przyznać im preferencje w dostępie do pomocy finansowej na projekty inwestycyjne w zakresie przetwórstw i marketingu. Idea ta obejmowała również specjalne kursy instruktorskie oraz szkolenia dla liderów i menedżerów grup producentów, wspierające poprawę organizacji gospodarczej oraz przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu produktów rolnych⁷⁴.

Po drugie, już pierwsze akty legislacji wspólnotowej sprzed ponad 40 lat potwierdzają leżące u ich podstaw przekonanie, że kwestii marketingu i przetwórstwa nie należy oddzielać od produkcji, gdzie celem powinno być m.in. zwiększenie dochodów społeczności rolniczej i ochrona jej interesu

⁷⁴ Art. 21 rozporządzenia Rady (EWG) nr 797/85 z 12 marca 1985 r. w sprawie zwiększania wydajności struktur rolnych (Dz. Urz. UE L 93 z 30.03.1985 r.).

w obliczu rosnącej koncentracji nabywców, a grupy producentów rolnych, w szczególności spółdzielnie, mające doświadczenie w przetwórstwie, powinny w tym procesie odegrać kluczową rolę.

Po trzecie, programy pomocy finansowej ze środków unijnych – od przedakcesyjnego SAPARD przez SPO 2004–2006, po PROW 2007–2013 i 2014–2020 – nie tylko przewidywały możliwość udzielania, ale wręcz zachęcały do korzystania z dotacji na poprawę przetwórstwa i obrotu produktami rolnymi i rybołówstwa przez grupy producentów.

Po czwarte, wsparcie rozwoju grup producentów oraz inwestycji w przetwórstwo i marketing stanowi integralną część strategii poprawy struktur rolnych, które zgodnie z założeniami Traktatu powinny wspierać dochody rolników. Próbę pozbawienia grup producentów prawa do przetwarzania produktów pochodzących z gospodarstw ich członków należałoby więc uznać za sprzeczną z celami⁷⁵ Wspólnej Polityki Rolnej wynikającej z prawa pierwotnego Unii Europejskiej.

W świetle powyższych wniosków uzasadnione jest więc twierdzenie, że przetwarzanie produktów rolnych przez grupy producentów można uznać za prawnie dozwolone, a mając na uwadze cele Wspólnej Polityki Rolnej i system krajowych preferencji w dostępie do pomocy na inwestycje – za pożądane. Będzie to dotyczyć zarówno sytuacji, w której członkowie produkują i dostarczają do grupy surowy produkt rolny, a grupa (własnymi zasobami lub usługowo) przetwarza go, a następnie wprowadza do obrotu, jak i sytuacji, w której członkowie produkują, a następnie przetwarzają produkt rolny, który dostarczają do grupy, a grupa poddaje go dalszemu przetworzeniu, po czym wprowadza do obrotu.

BIBLIOGRAFIA

- Barcik J., Wentkowska A. (2014), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Chlebicka A., Fałkowski J., Wołek T. (2009), *Powstawanie grup producenckich a zmienność cen*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 2.
- Czapiewska G. (2013), *Grupy producentów rolnych w rozwoju obszarów wiejskich Pomorza*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” nr 13.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E. (1995), *Polityka Rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E. (2007), *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa.

⁷⁵ O prymacie celowościowej (funkcjonalnej) wykładni przepisów prawa UE: J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 313–315; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz: *Wspólna Polityka...*, s. 58; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia i prawa i prawnoustwowa*, Poznań 2005, s. 103.

- Lemanowicz M. (2004), *Grupy producenckie i marketingowe i ich wpływ na pozycję konkurencyjną rolników na rynku*, „Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia” nr 3.
- Lichorowicz A. (1996), *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków.
- Łęczycki K. (red.) (2007), *Ogólne problemy rozwoju grup producenckich w rolnictwie*, Siedlce.
- Oleszko-Kurzyńska Bożena (2007), *Postawy rolników wobec grup producentów rolnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia” nr 41.
- Parzonko A. (red.) (2008), *Sposoby współpracy doradców z rolnikami zorganizowanymi w grupy producentów rolnych*, Warszawa.
- Suchoń A. (2015), *Grupy i organizacje producentów rolnych wobec wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej 2014–2020*, „Studia Iuridica Agraria” nr 13.
- Suchoń A. (2016), *Z aktualnej problematyki zakładania i funkcjonowania grup producentów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Wronkowska S. (2005), *Podstawowe pojęcia i prawa i prawoznawstwa*, Poznań.

MARKET ADMISSIBILITY OF PRODUCTS PROCESSED BY AGRICULTURAL PRODUCER GROUPS

Summary

The aim of the article was an attempt to answer the question whether, in the light of the current provisions of EU law and Polish law, it is possible for recognised groups of agricultural producers to market products supplied by their members as well as entities from outside the group. This issue has not been addressed in the literature but it is of a significant practical value. The processing of agricultural products by groups recognised as such pursuant to the Act on agricultural producer groups and their associations has a direct impact on the assessment whether these groups have satisfied the conditions for recognition, which means whether they will retain or lose this status and, therefore the privileges related to it in the form of financial aid from the EU funds, tax exemptions or subsidies to preferential credits. The primary and secondary European Union law and regulations concerning financial aid from EU funds, as well as the relevant judgment of the Court of Justice in the matter in question have been analysed with a conclusion leading to an affirmative answer to the question posed.

Keywords: groups of agricultural producers, structural policy, common agricultural policy

SUL PROBLEMA DI IMMETTERE IN COMMERCIO I PRODOTTI TRASFORMATI DA GRUPPI DI PRODUTTORI AGRICOLI

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se permettere, alla luce della vigente normativa dell'Ue e di quella nazionale, ai gruppi riconosciuti di produttori agricoli di immettere in commercio i prodotti trasformati, forniti loro da soci o soggetti al di fuori del gruppo. Finora il problema non è stato discusso in letteratura, nonostante una significativa dimensione

pratica. La questione di come i prodotti vengano trasformati ha un impatto diretto sul processo in cui si valuta se i gruppi di produttori agricoli (che conseguono il riconoscimento ai sensi della legge sui gruppi di produttori agricoli e le loro associazioni) continueranno a soddisfare i criteri per il riconoscimento accordato, e di conseguenza se riusciranno a mantenere lo status assegnato, e in realtà i relativi privilegi, quali aiuti finanziari provenienti da fondi dell'Ue, esenzioni fiscali, agevolazioni sui prestiti preferenziali. L'autore analizza il diritto comunitario primario e secondario, nonché le disposizioni concernenti il contributo finanziario proveniente da fondi dell'Unione europea, come anche la sentenza della Corte di giustizia. Le conclusioni portano a dare una risposta affermativa alla domanda posta.

Parole chiave: gruppi di produttori agricoli, politica strutturale, politica agricola comune

IZABELA LIPIŃSKA*

ORCID: 0000-0003-2884-0733

Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie w nowej Wspólnej Polityce Rolnej

1. W czerwcu 2018 r. Komisja Europejska opublikowała propozycje legislacyjne związane z modernizacją i uproszczeniem Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na lata 2021–2027¹. Choć realizacja poprzedniej już się zakończyła, to podstawowe akty normatywne w tym zakresie nie zostały jeszcze przyjęte². Niemniej w przedstawionych propozycjach można dostrzec kontynuację poprzedniej WPR, na którą składa się potrzeba realizacji celów gospodarczych w zakresie wzmocnienia odporności rolnictwa, któremu ma towarzyszyć tzw. inteligentny rozwój, a także potrzeba realizacji celów środowiskowo-klimatycznych oraz związanych z rozwojem obszarów wiejskich. Obecnie trwa zatem okres przejściowy i w pewnym zakresie dostosowawczy, który zakończy się 1 stycznia 2023 r.

Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z wdrażaniem nowej Wspólnej Polityki Rolnej, w tym możliwości stosowania prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Chodzi głównie o instrumenty, których stosowanie jest obligatoryjne dla państw członkowskich, oraz te, dla których zostało przewidziane szczególne wsparcie. Możliwość ich wykorzystania ma wpływ nie tylko na chęć kontynuowania przez producentów prowadzonej działalności, ale także na stymulowanie rozwoju w oczekiwa-

* Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

¹ Komisja Europejska, Przyszłość wspólnej polityki rolnej, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_pl [dostęp: 12.02.2021].

² Szerzej: A. Massot, *W kierunku wspólnej polityki rolnej po 2020 r.*, listopad 2020, www.europarl.europa.eu/factsheets/pl [dostęp: 3.02.2020].

nym przez prawodawcę kierunku, zbieżnym z założeniami nowej polityki rolnej. Również ograniczenie ryzyka w działalności rolniczej lub podjęcie działań zaradczych w celu minimalizacji jego skutków wpisuje się w niemal każdy z dziewięciu celów przyszłej WPR. Można tu chociażby wspomnieć o wspieraniu godziwych dochodów gospodarstw rolnych i ich odporności w całej Unii w celu zwiększania bezpieczeństwa żywnościowego; zwiększaniu konkurencyjności i wydajności rolnictwa w sposób zrównoważony, aby sprostać wyzwaniom związanym z wyższym popytem w warunkach ograniczonych zasobów i niepewnej sytuacji klimatycznej; poprawie pozycji rolników w łańcuchu wartości; przyczynianiu się do łagodzenia skutków zmian klimatu i przystosowywania się do nich; wydajnym gospodarowaniu glebą; ochronie różnorodności biologicznej czy modernizacji sektora rolnego³.

Wybór tej tematyki uzasadnia wiele względów: poznawcze, społeczno-gospodarcze, praktyczne, a także odnoszące się do stanowienia i stosowania prawa. Jeśli chodzi o względy poznawcze, to zagadnienia związane ze stosowaniem prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem są rozważane na poziomie unijnym od dwóch dekad. Cały czas podlegają jednak zmianom, co odpowiada zarówno przyjmowanym przez Komisję kierunkom reform rolnych, jak i możliwościom adaptacyjno-regulacyjnym poszczególnych państw członkowskich. Ich swoistość determinuje bowiem rodzaje stosowanych i wspieranych narzędzi.

Jeśli chodzi o względy społeczno-gospodarcze, to stosowane w poszczególnych państwach członkowskich prawne instrumenty zarządzania ryzykiem, którym towarzyszy ustalone przez prawodawcę unijnego wsparcie publiczne, odgrywają istotną rolę w planowaniu działalności rolniczej. Choć kwestia ta jest w dużym stopniu indywidualna i zależna od poszczególnych jednostek wytwórczych (gospodarstw rolnych), to przewidziano w tej mierze instrumenty, które producent może wybrać stosownie do swoich potrzeb i możliwości finansowych, w tym kierunku prowadzonej produkcji oraz związanego z nią ryzyka. Podejmowanie środków zaradczych może mieć wprowadzić ograniczony wpływ na deformację produkcji, jednak niweluje ujemne skutki jej utraty po stronie rolnika.

³ Uzasadnienie do wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013, Bruksela, 1.06.2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216(COD).

Omawiane zagadnienia są również istotne ze względów praktycznych. Pomimo rozwoju technologicznego w produkcji rolnej rolnicy wciąż są narażeni na ryzyko, takie chociażby jak duża zmienność dochodów w tym sektorze. Wynika ona po części z oddziaływania sił rynkowych, a w coraz większym stopniu także z ekstremalnych zjawisk pogodowych oraz nasilających się kryzysów sanitarnych i fitosanitarnych. W pewnych sytuacjach duże znaczenie dla prowadzenia produkcji ma również niestabilność regulacyjna, którą można traktować jako ryzyko instytucjonalne. Producent rolny musi bowiem podejmować decyzje gospodarcze w warunkach zmian legislacyjnych, co nie sprzyja jego aktywności, a nawet ogranicza go ze względu na ich niepewność lub nietrwałość.

Przedstawione względy praktyczne mogą ułatwić proces stanowienia i stosowania prawa w zakresie wdrażania prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem, które wiążą się z koniecznością zorientowania WPR na rynek, a zostały ujęte w komunikacie Komisji „Przyszłość produkcji żywności i rolnictwa”⁴. Chodzi tu zwłaszcza o stworzenie struktur zapewniających zarządzanie ryzykiem, na które powinny składać się nie tylko odpowiednie instrumenty finansowe na potrzeby inwestowania, ale także dostęp do kapitału obrotowego, szkoleń, transferu wiedzy i rzetelnego doradztwa.

Celem rozważań jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zaproponowane na poziomie unijnym normy prawne pozwalają na wdrażanie niezbędnych instrumentów prawnych zarządzania ryzykiem w rolnictwie, a także ocena, czy instrumenty te służą wspieraniu producentów rolnych i mogą przyczyniać się do ich ochrony w kontekście przyjętych celów WPR. Według prawodawcy założenia nowej polityki rolnej mają służyć przygotowaniu się do podejmowania przyszłych wyzwań, a zarazem dalszemu wspieraniu żywotnych potrzeb europejskich rolników.

2. Jak wspomniano, nie została jeszcze zakończona procedura ustawodawcza dotycząca WPR po 2020 r. Skutkiem tego jest niemożność przygotowania się państw członkowskich i Komisji do stosowania nowych ram prawnych z 1 stycznia 2021 r. Opóźnienie to wywołało niepewność wśród unijnych rolników i w całym sektorze rolnym co do konstrukcji nowej polityki i proponowanych w niej rozwiązań.

Aby temu zaradzić, prawodawca postanowił, że obowiązujące dotąd akty normatywne będą nadal stosowane, z pewnymi modyfikacjami. Tym samym rozpoczął się okres przejściowy, zdefiniowany w art. 1 rozporządze-

⁴ Przyszłość produkcji żywności i rolnictwa – Komunikat w sprawie wspólnej polityki rolnej po 2020 r., Bruksela, 29.11.2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_17_4842 [dostęp: 30.01.2021].

nia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z 23 grudnia 2020 r. ustanawiającego niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022⁵.

Rozporządzenie to utrzymuje, z kilkoma zmianami, w mocy rozwiązania prawne przewidziane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005⁶. W akcie tym prawodawca wskazuje na rosnące znaczenie efektywnego zarządzania ryzykiem dla rolników. Z tego względu jego założenia korespondują z koniecznością pomocy rolnikom w rozwiązywaniu problemów wynikających z najczęściej występujących form ryzyka. Przewidziane w rozporządzeniu działania mają pomagać rolnikom w opłacaniu składek na ubezpieczenie plonów, zwierząt i roślin, a także wspierać ich w tworzeniu funduszy wspólnego inwestowania, z których mogą im być wypłacane rekompensaty za straty spowodowane niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, wystąpieniem chorób zwierząt lub roślin, inwazji szkodników lub incydentów środowiskowych, a także zapewniane wsparcie w sytuacji poważnego spadku dochodów (art. 36 rozporządzenia 1305/2013).

Po zmianie rozporządzenia 1305/2013 na mocy art. 1 pkt 15 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393 z 13 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania, (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, (UE) nr 1308/2013 ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz (UE) nr 652/2014 ustanawiającego przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin rekompensata jest

⁵ Dz. Urz. UE L 437 z 28.12.2020 r., s. 1–29.

⁶ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 487–548.

zapewniana rolnikom ze wszystkich sektorów w przypadku poważnego spadku dochodów⁷.

Wymienione środki stanowią prawne instrumenty zarządzania ryzykiem, dla których przewidziane zostało określone wsparcie na mocy art. 36 rozporządzenia 1305/2013. Udzielane jest ono na umowy ubezpieczenia, które pokrywają straty spowodowane niekorzystnym zjawiskiem klimatycznym, chorobą zwierząt lub roślin, inwazją szkodników lub incydem środowiskowym bądź straty spowodowane działaniem podjętym zgodnie z dyrektywą 2000/29/WE w celu zwalczania lub powstrzymania choroby roślin lub inwazji szkodników⁸. Warunkiem jego zastosowania jest strata wynosząca więcej niż 30% średniej rocznej produkcji rolnika, obliczanej z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej. Do obliczania rocznej produkcji danego rolnika mogą być stosowane współczynniki (biologiczne lub pogodowe). Istotne jest, aby wystąpienie niekorzystnego zjawiska klimatycznego lub choroby zwierząt lub roślin bądź inwazji szkodników lub incydentu środowiskowego zostało formalnie uznane przez właściwy organ danego państwa członkowskiego według ustalonych wewnętrznie kryteriów.

W odniesieniu do chorób zwierząt rekompensata finansowa na podstawie art. 36 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 1305/2013 może być przyznana jedynie w odniesieniu do chorób wymienionych w wykazie chorób zwierząt ustanowionym przez Światową Organizację Zdrowia Zwierząt lub w załączniku do decyzji 2009/470/WE⁹.

Aby fundusze wspólnego inwestowania dotyczące niekorzystnych zjawisk klimatycznych, chorób zwierząt i roślin, inwazji szkodników i incydentów środowiskowych mogły kwalifikować się do wsparcia, muszą być akredytowane przez właściwy organ zgodnie z prawem krajowym, prowadzić przejrzystą politykę w kwestii wpłat i wypłat z funduszu oraz mieć jasne zasady podziału odpowiedzialności za długi (art. 37 rozporządzenia 1305/2013). Również w tym przypadku państwa członkowskie określają zasady tworzenia i zarządzania takimi funduszami. Powinny one m.in. zawierać przesłanki przyznawania rekompensat czy kwalifikowania rolników

⁷ Dz. Urz. UE L 350 z 29.12.2017 r., s. 15–49. To sektorowe narzędzie stabilizacji dochodów, które przyjmuje postać wkładu finansowego, również zapewnia rekompensatę rolnikom z określonego sektora z powodu poważnego spadku dochodów.

⁸ Dyrektywa 2000/29/WE z 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 169 z 10.07.2000 r.), s. 1.

⁹ Decyzja Rady 2009/470/WE z 25 maja 2009 r. w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii (Dz. Urz. WE L 155 z 18.06.2009 r.), s. 30.

do wsparcia. Początkowo wkład finansowy konieczny do ich ustanowienia był wymagany, aby pokryć koszty administracyjne oraz kwoty wypłacane przez fundusz jako finansowa rekompensata dla rolników. Ponadto mógł być przeznaczany na spłatę odsetek od pożyczek komercyjnych zaciągniętych przez fundusz wspólnego inwestowania w celu wypłaty rolnikom rekompensaty finansowej w przypadku kryzysu. Pierwotnie kapitał podstawowy nie mógł być zasilany z publicznych środków finansowych, ale zakaz ten został zniesiony w efekcie zmiany wprowadzonej na mocy rozporządzenia 2017/2393. Dodatkowo mógł służyć uzupełnianiu rocznych płatności do funduszu. Oba rozwiązania mają zastosowanie także w przypadku instrumentu stabilizacji dochodu.

W przypadku funduszy wzajemnych wsparcie na mocy art. 36 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 1305/2013 jest udzielane jedynie na pokrycie strat związanych z wystąpieniem takich samych zjawisk i zdarzeń jak w przypadku ubezpieczeń, o ile został przekroczony próg strat ponad 30% średniej rocznej produkcji rolnika ustalonego według okresu referencyjnego. Natomiast w odniesieniu do instrumentu stabilizacji wsparcie na mocy art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia 1305/2013 przyznawane jest jedynie wtedy, gdy spadek dochodu przekracza 30% średniego rocznego dochodu indywidualnego rolnika ustalonego według lat referencyjnych. Wartość ta dotyczy wydzielonych na mocy rozporządzenia 2017/2393 narzędzi stabilizacji dochodów dla rolników ze wszystkich sektorów, a w przypadku rolników z określonego sektora – spadek dochodu musi przekraczać próg 20% (art. 1 pkt 18 i 19).

Płatności z funduszu wspólnego inwestowania na rzecz rolników rekompensują mniej niż 70% utraconych dochodów w roku, w którym producent zaczyna się kwalifikować do otrzymania tego wsparcia. Jednocześnie, aby możliwe było udzielenie wsparcia, fundusze wspólnego inwestowania muszą a) być akredytowane przez właściwy organ zgodnie z prawem krajowym, b) prowadzić przejrzystą politykę wpłat i wypłat z funduszu, c) mieć przejrzyste zasady podziału odpowiedzialności za długi.

Zasady ich tworzenia ustalają państwa członkowskie, a wkład finansowy, o którym mowa w art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia 1305/2013, może dotyczyć jedynie kosztów administracyjnych ustanowienia funduszu wspólnego inwestowania, maksymalnie rozłożonych na okres trzech lat, przy zastosowaniu degressywności, oraz kwot wypłaconych przez fundusz jako finansowa rekompensata dla rolników. Pozostałe kwestie zostały tak samo uregulowane jak w przypadku funduszy wzajemnych.

Jak wspomniano wyżej, wdrożone na mocy rozporządzenia 1305/2013 prawne instrumenty zarządzania wraz z odpowiadającym mu wsparciem obowią-

zują jeszcze przez dwa lata, do chwili rozpoczęcia realizacji założeń nowej WPR. Jak podkreśla się jednak w preambule do rozporządzenia 2020/2220, aby zachęcić rolników ze wszystkich sektorów do korzystania z nich, prawodawca przewidział możliwość modyfikacji wartości progu strat przez państwa członkowskie (wątek 17). Chodzi tu o obniżenie progu rekompensaty z 30% do 20% dla rolników z tytułu spadku produkcji lub dochodów (art. 7 pkt 6–8). Ponadto prawodawca zachęca rolników do oszczędzania w dobrych latach w celu złagodzenia skutków zmienności dochodów.

3. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej przewiduje, że do sprawnego wdrażania i realizowania jej celów konieczna jest zmiana podejścia z uniwersalnego na uwzględniające indywidualne potrzeby państw członkowskich. Z tego powodu każde z nich zostało zobowiązane do ustanowienia planu strategicznego WPR, obejmującego interwencje w ramach obu filarów: filara I, który obejmuje płatności bezpośrednie i działania sektorowe w zakresie rynków rolnych, oraz filara II, który dotyczy rozwoju obszarów wiejskich. W planie tym państwa członkowskie mają swobodę kształtowania poszczególnych instrumentów interwencji i dostosowywania ich do krajowych uwarunkowań¹⁰.

Prawodawca zakłada, że taki zindywidualizowany plan przyczyni się do ukierunkowania interwencji w ramach WPR, tak by zmaksymalizować jej wkład w realizację celów UE, a na poziomie państw członkowskich pozwoli na uwzględnienie lokalnych warunków oraz szybszą kontrolę beneficjentów poszczególnych form wsparcia¹¹. Plany strategiczne, które mają charakter wieloletni, są opracowywane w ramach ustrukturyzowanego procesu, a zatwierdza je Komisja¹².

Warto dodać, że w oparciu o złożone przez Komisję wnioski ustawodawcze państwa członkowskie miały zacząć wdrażać swoje plany strategiczne 1 stycznia 2021 r. Jednak z różnych względów termin ten nie został zachowany i konieczne było ustanowienie okresu przejściowego.

¹⁰ Szerzej: J. Surowiec, *Projekt Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej*, Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, 23.12.2020 r., <http://ksow.pl/aktualnosc/projekt-planu-strategicznego-dla-wspolnej-polityki-rolnej> [dostęp: 2.03.2020].

¹¹ Tak: Przyszłość produkcji...

¹² Art. 1 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE, COM(2018) 392 – wniosek, ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 – dokument COM(2018)392 final z 1.06.2018 r.

W preambule omawianego projektu rozporządzenia prawodawca zakłada, że rolnicy ponoszą ostateczną odpowiedzialność za kształtowanie strategii swoich gospodarstw (wątek 15). Niemniej dostrzega potrzebę ustanowienia ram zapewniających zarządzanie ryzykiem. W tym celu państwa członkowskie i rolnicy mogą korzystać z unijnej platformy poświęconej zarządzaniu ryzykiem w celu budowania zdolności, która zapewni im odpowiednie instrumenty finansowe na potrzeby inwestowania oraz dostęp do kapitału obrotowego, szkoleń, transferu wiedzy i poradnictwa¹³.

Szeroko pojęte kwestie zarządzania ryzykiem w rolnictwie zostały zawarte w art. 70. Prawodawca, posługując się wyrażeniem „narzędzia”, rozumie je jako prawne instrumenty, do stosowania których państwa członkowskie przyznają wsparcie, a które są doprecyzowane w ich planach strategicznych WPR. Państwa członkowskie mogą przyznawać wsparcie przede wszystkim w postaci częściowego finansowania składek w ramach systemów ubezpieczeń oraz funduszy ubezpieczeń wzajemnych, a także pokrycia kosztów administracyjnych ich utworzenia.

Celem przyznawania tego wsparcia, jako przejawu pewnego interwencjonizmu, jest promowanie i upowszechnianie poszczególnych narzędzi zarządzania ryzykiem. Mają one pomagać osobom faktycznie prowadzącym działalność rolniczą w zarządzaniu ryzykiem związanym z produkcją i ryzykiem utraty dochodów w ich działalności rolniczej, będącym poza ich kontrolą¹⁴. Jednocześnie wsparcie to przyczynia się do osiągnięcia celów szczegółowych WPR określonych w art. 6 projektu rozporządzenia.

Zgodnie z zaproponowanym rozwiązaniem legislacyjnym na państwach członkowskich ciąży obowiązek ustalenia warunków otrzymania wsparcia. Chodzi tu głównie o: a) określenie rodzajów i zakresu ochrony ubezpieczeniowej kwalifikujących się systemów ubezpieczeń i funduszy ubezpieczeń wzajemnych; b) metodę obliczania strat i czynniki uruchamiające odszkodowania; c) ustanowienie przepisów dotyczących tworzenia funduszy ubezpieczeń wzajemnych i zarządzania nimi.

Według art. 70 ust. 5 projektu rozporządzenia państwa członkowskie zapewniają, że wsparcie będzie przyznawane na pokrycie strat wynoszących co najmniej 20% średniej produkcji rocznej lub średniego rocznego dochodu rolnika z poprzednich trzech lat, lub średniej z trzech lat obliczonej na podstawie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej. Jednocześnie ograniczają wsparcie do maksymalnego poziomu wynoszącego 70% kosztów kwalifikowalnych. Podobnie jak to było uregu-

¹³ Tak: Przyszłość produkcji...

¹⁴ W. Rembisz, *Kwestie ryzyka, cen, rynku, interwencji i stabilności dochodów w rolnictwie*, Warszawa 2013, s. 105.

lowane w rozporządzeniu 1305/2013, państwa członkowskie zapewniają, że nie wystąpi nadwyżka rekompensaty w wyniku połączenia interwencji na podstawie art. 70 z innymi publicznymi lub prywatnymi systemami zarządzania ryzykiem.

Szczególne podejście prawodawcy można dostrzec w rozwiązaniach zaproponowanych dla sektora wina. Na mocy art. 51 projektu rozporządzenia prawodawca nakłada bowiem na państwa członkowskie konieczność realizacji jednego ze zdefiniowanych celów. Wśród nich wymienia: przyczynianie się do ochrony dochodów unijnych producentów wina w przypadku, gdy ponoszą straty w następstwie klęsk żywiołowych i niekorzystnych zjawisk klimatycznych oraz strat spowodowane przez zwierzęta, choroby lub inwazje agrofagów (art. 51 lit. d) projektu rozporządzenia). W odniesieniu do wskazanych rodzajów ryzyka prawodawca proponuje zastosowanie instrumentu zarządzania, jakim jest ubezpieczenie zbiorów od utraty dochodów w następstwie wskazanych zdarzeń (art. 52 lit. d) projektu rozporządzenia). Unijna pomoc finansowa w tym zakresie nie przekracza 80% kosztów składek ubezpieczeniowych opłaconych przez producentów w ramach ubezpieczenia od strat powstałych w wyniku niekorzystnych zjawisk klimatycznych porównywalnych do klęski żywiołowej oraz 50% kosztów składek ubezpieczeniowych opłaconych przez producentów w ramach ubezpieczenia od wskazanych strat klimatycznych oraz od strat spowodowanych przez zwierzęta, choroby roślin lub inwazje agrofagów.

Jak podkreśla prawodawca, pomoc może być przyznana w sytuacji, gdy powyższe wypłaty z ubezpieczenia nie kompensują więcej niż 100% utraconych przez producentów dochodów, przy uwzględnieniu wszelkich możliwych rekompensat uzyskanych przez producentów w ramach innych programów wsparcia związanych z ubezpieczonym ryzykiem. Umowy ubezpieczenia muszą wymagać od beneficjentów przyjęcia niezbędnych środków zapobiegania ryzyku (art. 53 ust. 4 zd. 2 projektu rozporządzenia).

4. Projekt krajowego Planu Strategicznego dla WPR, który do 14 lutego 2021 r. był przedmiotem konsultacji społecznych, skupia się na konieczności realizacji czterech kluczowych potrzeb: dochodowego rolnictwa, ochrony środowiska i klimatu, bezpiecznej żywności (zdrowego konsumenta) oraz żywotnych obszarów wiejskich¹⁵. Kwestie zarządzania ryzykiem zostały ujęte w pierwszej potrzebie związanej z permanentnym dysparytetem działalności rolniczej w stosunku do innych działów gospodarki. Przeprowadzona w celu

¹⁵ Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej – projekt, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, grudzień 2020, s. 20.

uzasadnienia rozwiązań zaproponowanych w projekcie analiza SWOT wykazała, że tylko 3% rolników osiąga dochody z działalności rolniczej równe bądź wyższe od przeciętnego rocznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, co nie zachęca do jej prowadzenia. Ponadto coraz częściej występujące gwałtowne i niekorzystne zjawiska przyrodniczo-klimatyczne, a także zmiany na rynkach rolnych będące konsekwencją globalizacji wpływają na wzrost ryzyka dla prowadzących gospodarstwa rolne i dużą zmienność ich dochodów¹⁶.

Autorzy projektu zwracają uwagę na konieczność zwiększenia liczby rolników korzystających z różnych instrumentów zarządzania ryzykiem, w tym ubezpieczeń¹⁷. Instrumenty te mają stanowić uzupełnienie instrumentów wsparcia inwestycyjnego dla gospodarstw rolnych. Te ostatnie mają być stosowane w celu realizacji przedsięwzięć, które pozwolą na zapobieganie utracie potencjału produkcyjnego oraz powstawaniu szkód materialnych w wyniku występowania gwałtownych zjawisk pogodowych i chorób. Ponadto aby zwiększyć odporność małych i średnich gospodarstw, udzielane będzie wsparcie w zakresie różnych form współpracy rolników, co zwiększy ich elastyczność i odporność na kryzysy na rynkach rolnych¹⁸.

Pomoc w ramach Planu Strategicznego dla WPR zostanie ukierunkowana na zapewnienie konkurencyjności i trwałości ekonomicznej podmiotów działających na rynku rolnym głównie poprzez zwiększenie ich zdolności do zapewnienia stabilności, zarówno w krótkiej, jak i w dłuższej perspektywie, z uwzględnieniem rolniczej produkcji towarowej surowców żywnościowych i nieżywnościowych oraz wynagrodzenia za dobra publiczne związane z działalnością rolniczą¹⁹. Warto podkreślić, że działania w ramach zarządzania ryzykiem w rolnictwie w celu zwiększenia ochrony dochodów producentów rolnych mają stanowić uzupełnienie podejmowanych przez nich działań zapobiegawczych. To na producentach ciąży zatem wybór właściwych metod zarządzania. W związku z tym w projekcie zostały wymienione i usystematyzowane działania na dwóch poziomach: gospodarstwa i instytucjonalnym.

Najważniejsze dla zarządzania ryzykiem są dopłaty do składek ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Ich konstrukcja w odniesieniu do obecnie obowiązującej nie ulega zmianie, przy czym zaproponowany został limit wsparcia na gospodarstwo w wysokości 736 euro, co koreluje ze średnim kosztem dofinansowania jednej umowy ubezpieczenia upraw rolnych z 2018 r.²⁰

¹⁶ Ibidem, s. 21.

¹⁷ Według autorów projektu tylko 24% gospodarstw rolnych korzysta z ubezpieczeń.

¹⁸ Plan Strategiczny..., s. 22.

¹⁹ Ibidem, s. 21.

²⁰ Ibidem, s. 120.

Oprócz wspierania ubezpieczeń przewidywane jest dofinansowanie funduszy ubezpieczeń wzajemnych. Beneficjentem tego wsparcia będzie producent rolny, który jest członkiem takiego funduszu. Wysokość płatności będzie wynikała z minimalnego progu wkładu własnego funduszu. Warunkiem jego uzyskania będzie przedstawienie dowodów utworzenia funduszu, a w kolejnych latach – kwota wypłaconych odszkodowań. Członkowie funduszu są zobligowani do przestrzegania określonych w umowie członkostwa zobowiązań do prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z wymogami agrotechnicznymi²¹. Limit wsparcia dla jednego funduszu ustalono na 2 240 000 euro.

W ramach interwencji sektorowych szczególne rozwiązania prawne są przewidywane na rynku owoców i warzyw. Projekt rozporządzenia zakłada ich obligatoryjność, a ich dobór powinien zależeć od warunków miejscowych. Sformułowano więc pięć interwencji, które będą mogły być wdrażane w ramach programów operacyjnych organizacji producentów owoców i warzyw w nowej perspektywie finansowej. Na szczególną uwagę wśród nich zasługują działania mające na celu zapobieganie kryzysom oraz zarządzanie kryzysowe na rynku owoców i warzyw (art. 41 b) projektu rozporządzenia o Planach strategicznych WPR). Jego beneficjentami będą organizacje producentów i zrzeszenia organizacji producentów owoców i warzyw, które zostały uznane na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013²². Celem tej interwencji jest skuteczne zarządzanie ryzykiem na rynku w latach wystąpienia kryzysu oraz pokrycie kosztów kwalifikowalnych związanych m.in. ze wsparciem na usługi doradcze, szkolenia, sprawy techniczne wymiana dobrych praktyk, a zwłaszcza wprowadzenie zrównoważonych metod ograniczania występowania szkodników, zrównoważone wykorzystanie środków ochrony roślin, jak również wykorzystanie platform sprzedażowych, giełd towarowych typu spot i terminowych²³.

5. Zmienność środowiska przyrodniczego, gospodarczego i politycznego stawia przed rolnikami nowe wyzwania. Nie pozostają oni obojętni na zmiany klimatu, niestabilność cen czy niepewną sytuację legislacyjną. Wymaga to od nich wysiłku adaptacyjnego, w tym szybkiego reagowania na poszczególne zmienne i dokonywania właściwych wyborów produkcyjnych. Obowiązkiem ustawodawcy jest zaś pomaganie im w radzeniu sobie ze zmianami oraz tworzenie przepisów prawnych, kształtujących m.in. prawne instrumenty

²¹ Ibidem, s. 121.

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.), s. 671–854.

²³ Plan Strategiczny..., s. 84.

zarządzania ryzykiem w dłuższej perspektywie czasu, sprzyjających ochronie przed jego negatywnymi skutkami.

Jeżeli chodzi o dotowane instrumenty zarządzania ryzykiem, to należy pozytywnie ocenić zaproponowane warunki ich stosowania i kompetencje państw członkowskich w tym zakresie. Powinny one pozwolić na równe traktowanie rolników w całej Unii, nie prowadząc do zakłóceń konkurencji na rynku ani wypełniania zobowiązań międzynarodowych Unii.

Ustalony model wdrażania WPR, zorientowany na wyniki i pomocniczość, może przyczynić się do upowszechnienia poszczególnych prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem. Zaraz po producencie rolnym duże znaczenie przypisano państwu członkowskiemu, czyniąc je jednocześnie odpowiedzialnymi za stosowanie polityki interwencyjnej w rolnictwie.

Analizując instrumenty zarządzania ryzykiem w projektowanym rozporządzeniu, można od razu dostrzec ich zubożenie. Prawodawca pominął bowiem w nim instrument stabilizacji dochodu. To uszczuplenie jest jednak zafałszowane, ponieważ kategoria funduszy wzajemnych obejmuje zarówno fundusze związane ze stratami produkcyjnymi, jak i ogólne oraz specyficzne dla danego sektora narzędzia stabilizacji dochodów związane z utraconymi dochodami. Również w takim ujęciu instrumenty te funkcjonowały w ramach WPR 2014–2020, a ich działanie było oparte na zasadach właściwych dla funduszy wzajemnych. Przy czym teoretycznie różniły się one przedmiotem ochrony. W regulacji unijnej można też zauważyć pewne jej uproszczenie.

Jeśli chodzi o projekt rodzimego planu, to odpowiada on założeniom WPR. Przewidziane w nim działania są ukierunkowane przede wszystkim na wspieranie ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich na zasadach dotychczas stosowanych. Wskazuje na to chociażby zaproponowana wysokość wsparcia na gospodarstwo, która została ustalona według danych historycznych. Można sądzić, że ubezpieczenie jako podstawowy instrument zarządzania ryzykiem nadal będzie wykorzystywany w niewielkim zakresie.

Z kolei jeśli chodzi o fundusze wzajemne, to wyraźnie zabrakło w projekcie rozwiązania normatywnego dotyczącego mechanizmu rekompensującego rolnikom niskie ceny za produkty, jako instrumentu stabilizacji cen. Ponadto przy projektowaniu wsparcia dla funkcjonowania funduszy wzajemnych zabrakło podstaw prawnych do ich tworzenia w kraju. Tego rodzaju wsparcie nie znajdzie zatem beneficjentów.

Krajowy ustawodawca stoi zatem przed wyzwaniem zbudowania sprawnego systemu ubezpieczeniowego, obejmującego zarówno ubezpieczenia majątkowe rolnicze, jak i nowatorskie ubezpieczenia dochodu rolniczego. Będzie to jednak wymagało ograniczania stosowanej do tej pory pomocy *ad hoc*.

BIBLIOGRAFIA

- Massot A. (2020), *W kierunku wspólnej polityki rolnej po 2020 r.*, www.europarl.europa.eu/factsheets/pl [dostęp: 3.02.2020].
- Rembisz W. (2013), *Kwestie ryzyka, cen, rynku, interwencji i stabilności dochodów w rolnictwie*, Warszawa.
- Surowiec J. (2020), *Projekt Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej*, Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, 23.12.2020 r., <http://ksow.pl/aktualnosc/projekt-planu-strategicznego-dla-wspolnej-polityki-rolnej> [dostęp: 2.03.2020].

LEGAL INSTRUMENTS FOR RISK MANAGEMENT IN AGRICULTURE IN THE NEW COMMON AGRICULTURAL POLICY

Summary

The subject of the article is issues related to risk management in agriculture that may arise in connection with the implementation of the new Common Agricultural Policy. The question to answer is whether the regulations proposed at the EU level make the implementation of the necessary legal instruments possible and whether these instruments support agricultural producers and contribute to their protection in the aspect of the priorities of the CAP. The findings of the research conducted allow to assess the proposed legal solutions positively. The EU model of CAP implementation, based on the subsidiary principle and result-oriented, may contribute to a wider application of particular legal instruments of risk management. The legal solutions proposed in Poland correspond to the assumptions of the CAP. However, it seems that insurance as a basic management instrument will continue to be used insufficiently. The lack of legal regulations concerning the creation of mutual funds is still a weakness when it comes to the approach to the Polish model of risk management.

Keywords: Common Agricultural Policy, risk management in agriculture, agricultural producers, insurance in agriculture

STRUMENTI GIURIDICI DI GESTIONE DEL RISCHIO IN AGRICOLTURA SECONDO LA NUOVA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Riassunto

L'articolo si concentra sulla nuova Politica Agricola Comune, nello specifico sulla gestione del rischio in agricoltura. L'obiettivo è quello di rispondere alla domanda se le regolazioni proposte a livello dell'UE possano permettere di attuare gli strumenti giuridici necessari, e quindi di sostenere i produttori agricoli, contribuendo a tutelarli alla luce delle priorità esposte nella PAC. L'analisi svolta permette di dare una valutazione positiva circa le soluzioni giuridiche proposte. Bisogna dire che il modello dell'UE, già consolidato nell'attuare la PAC e orientato ai risultati e alla sussidiarietà, può contribuire a far diffondere alcuni

specifici strumenti giuridici di gestione del rischio. Le soluzioni giuridiche proposte in Polonia rispecchiano i presupposti della PAC. Tuttavia, sembra che la scelta di gestire il rischio tramite lo strumento delle assicurazioni continuerà ad essere marginale. Il modello nostrano ha un punto debole: mancano le regolazioni giuridiche riguardanti i fondi comuni di investimento.

Parole chiave: Politica Agricola Comune, gestione del rischio in agricoltura, produttori agricoli, assicurazioni in agricoltura

ANNA KAPAŁA*

ORCID: 0000-0002-8554-6517

PAMELA LATTANZI**

ORCID: 0000-0003-0078-4020

Mandatory food information in case of short food supply chains and local food systems in EU and US legislation: a comparative study¹

1. Introduction

“Short supply chain” is a legal term in EU law. It was defined in 2013 within the rural development policy to specify for which kind of initiatives the Union support can be dedicated.² Local food systems (LFS) is a wider phenomenon, not legally defined, encompassing short food supply

* Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu.

** Università degli Studi di Macerata.

¹ This work was supported by the National Science Centre in Poland under Grant No. 2016/21/D/HS5/03906.

² “Short supply chain means a supply chain involving a limited number of economic operators, committed to co-operation, local economic development, and close geographical and social relations between producers, processors and consumers,” article 2 § 1 (m) of Regulation (EU) 1305/2013 of the European Parliament and the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) 1698/2005 [2013], OJ L 347/487, 20.12.2013. See more on the subject: A. Kapała, *EU legal instruments supporting short food supply chains and local food systems*, “Revista General de Derecho Europeo” 2020, No. 52; https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=423040&d=1 [accessed on 28.05.2021].

chains (SFSC).³ Both imply a distribution of food in close proximity to where it is produced. In the field of EU food law, there is no specific set of provisions for SFSC or LFS. Food law, which in the EU is mostly issued in the form of regulations of a horizontal nature, therefore, constituting a comprehensive system of rules binding directly all EU Members in the entire food and feed sector,⁴ includes not only food safety⁵ and food hygiene regulations⁶ but also requirements regarding food information to the consumer.⁷

A general principle of food law and an important element in assuring a high level of consumer protection is to provide a basis for consumers to make informed choices in relation to the food they consume and to prevent any practices that may mislead the consumer.⁸ Therefore, EU Regulation 1169/2011 laid down rules on food labelling applicable to all foods, in particular, it drew up a list of mandatory information which should in principle be provided for all foods intended for the final consumer and mass caterers.

³ In the European Commission Report (2013) from the Commission to the European Parliament and the Council on the case for a local farming and direct sales labelling scheme' COM (2013) 866, the term local food system "means that production, processing, trading and consumption of food occur in a relatively small geographical area." In other words, local food systems are everything between production and consumption that occurs within a certain geographic proximity (between farmer and consumer). In US literature, there are various definitions of LFS, an example of which is as follows: "local and regional food systems generally refer to agricultural production and marketing that occurs within a certain geographic and social proximity (between farmer and consumer) or that involves certain social or supply chain characteristics in producing food (such as small family farms, urban gardens, or farms using sustainable agriculture practices)." See R. Johnson, *The Role of Local and Regional Food Systems in U.S. Farm Policy*, Congressional Research Service Report, 2016, p. 1.

⁴ C. Losavio, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (eds.), *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, Torino 2011, p. 186.

⁵ 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 L 31, 1.02.2002.

⁶ Hygiene package includes: Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs, OJ L 139, 30.04.2004; Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin OJ L 139, 30.04.2004; Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products, OJ L 95, 7.04.2017.

⁷ 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, OJ L 304, 22.11.2011. See a comprehensive commentary on the Regulation in: A. Szymecka-Wesołowska, K. Jędrych, P. Szczypkowska (eds.), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa 2018.

⁸ Article 14 § 3 (b) and article 16 of the Regulation (EC) 178/2002 and article 1 of the Regulation (EU) 1169/2011.

The autonomy left to national legislators, although having competing competencies to define rules in the field of health protection and food hygiene, has been very limited in this area.

In US law, LFS and SFSC are not legal concepts, nonetheless, in recent decades, there has been a rapidly progressing “relocalization” of the food system.⁹ This is visible both, in the social and theoretical movements,¹⁰ as well as in the actual growth in demand for locally produced foods¹¹ and in the increasingly widespread marketing channels of these products, such as farmers’ markets or community-supported agriculture.¹² EU consumers are also increasingly interested in buying locally produced food and producers – in selling it under the various forms of SFSC.¹³ Local food systems and SFSC have a positive impact in various dimensions: economic, social, environmental, nutrition/health.¹⁴ The importance of building a sustainable and resilient food system “that functions in all circumstances, and is capable of ensuring access to a sufficient supply of affordable food for citizens” has been recently recognized by the European Commission in its Farm to Fork Strategy, especially in the context of COVID-19 pandemic. The current outbreak has intensified the calls for shorter supply chains. People “want to feel closer to their food” and they “want food that is fresh, less processed and sustainably sourced.”¹⁵

⁹ S. Martinez et al., *Local Food Systems: Concepts, Impacts, and Issues*, Economic Research Service Report, no. 97, 2010, p. 2.

¹⁰ Growing interest in local foods in the United States is the result of several movements see A. Guptill, J.L. Wilkins, *Buying into the Food System: Trends in Food Retailing in the U.S. and Implications for Local Foods*, “Agriculture and Human Values” 2002, Vol. 19, issue 1, p. 39 These movements include: the environmental movement, the community food-security movement, the Slow Food movement, the local food movement. More: S. Martinez et al., *Local Food Systems...*, p. 2.

¹¹ About surveys reflecting US consumers interest in purchasing local foods see: J. Keeling-Bond, D. Thilmany, C. Bond, *What Influences Consumer Choice of Fresh Produce Purchase Location?* “Journal of Agricultural and Applied Economics” 2009, Vol. 41, issue 1, p. 61; L. Zepeda, L. Jinghan, *Who Buys Local Food?* “Journal of Food Distribution Research” 2006, Vol. 37, issue 1.

¹² More on the subject and the US literature on SFSC and LFS: A. Kapala, *Legal instruments to support local food systems in US law*, “Comparative Law Review” 2020, Vol. 26, pp. 10–55.

¹³ European Commission Staff (2013) Working Document on various aspects of short food supply chains Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the case for a local farming and direct sales labelling scheme COM (2013) 866 final.

¹⁴ More on the importance of SFSC see in: Y. Chiffolleau, T. Dourian, *Sustainable Food Supply Chains: Is Shortening the Answer? A Literature Review for a Research and Innovation Agenda*, „Sustainability” 2020, Vol. 12, pp. 1–21; A. Kapala, *Legal instruments...*; eadem, *EU legal instruments supporting...* and the literature cited there.

¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM/2020/381 final.

Most often producers involved in SFSC are small farmers selling their products in limited quantities, either primary or processed, resulting from their agricultural activities, or where production and processing are done by simple, non-industrial methods, in premises mainly used as private homes, using household appliances in a domestic kitchen. The scope of farmer's participation in the SFSC is dictated by EU regulations in the field of food safety and hygiene referring to "direct supplies," "marginal, localized and restricted activity," and "retail" as well as by national regulations, especially in the field of civil or tax law. For example, in Italy, direct sales are regulated by article 4 of Legislative Decree No. 228/2001,¹⁶ in France by the provisions of the rural and maritime fishing code,¹⁷ defining the agricultural activity, and the relevant jurisprudence,¹⁸ in Poland, by the regulation on "agricultural retail trade."¹⁹ The analysis of these provisions is beyond the scope of this study.²⁰ It should, however, be mentioned here that all three countries' laws allow farmers to sell their primary products obtained from their agricultural activities, as well as processed foods, consisting wholly or partly of their own primary products, directly to the final consumer or to a local retail establishment directly supplying the final consumer. The participation of intermediaries is in principle not allowed, and the sale to the local retail establishments is geographically limited. In the US law, "direct marketing" also means the sale of food directly from the farmer to the consumer and its scope is determined by various sources of laws, concerning different fields, issued on federal and state levels, as well as by the federal programmes offering grants for this activity.²¹

In the marketing of food within SFSC it should be considered, on the one hand, the specific category of food, made and sold directly by their producers, and rather limited organizational and financial resources of the

¹⁶ Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 228, "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57" (Gazzetta Ufficiale n. 137, 15.06.2001 – Supplemento Ordinario n. 149).

¹⁷ Article L.311-1 of Code rural et de la pêche maritime, version consolidée au 14 avril 2020, article L. 311-1 as amended by LOI n° 2019-469 du 20 mai 2019 – article 4(V) (Journal Officiel de la République Française No 0117, 21.05.2019).

¹⁸ See the relevant jurisprudence and the French literature cited in the study: A. Kapała, *Legal status of direct sales of agricultural and food products in the legislation of selected EU Member State*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, No. 1, pp. 65–77.

¹⁹ See more on the subject: A. Kapała, *Agricultural Retail Trade Regulation as a Legal Instrument to Support Local Food Systems*, „European Food and Feed Law Review” 2020, Vol. 15, issue 3, pp. 231–236.

²⁰ This subject was discussed: A. Kapała, *Legal status of direct sales...*

²¹ More on the farmer-to-consumer direct marketing in US law see: A. Kapała, *Legal status of direct marketing in US law*, „Diritto Agroalimentare” 2020, f. 3, pp. 547–561.

producers, in comparison to professional food businesses, and on the other hand, the need to ensure food safety at every stage of production and sale, regardless of the form of sale and the type of products sold, in order to protect the life and health of consumers, as it is foreseen by the EU law. It should also be taken into account that the SFSC is characterized by a close socio-geographic relationship between consumers and producers and direct contact between them at the time of purchase, which allows the consumer to obtain information about the product directly from the producer. Therefore, there is a need to balance the interests of consumers and farmers in such a way that the consumers are provided with an adequate level of protection in the field of food information, and the farmers are not restricted with excessive formalism and barriers that prevent them from participating in the SFSC, especially from selling a wide range of foodstuffs, including processed foods.

The study aims to identify what food information is required from farmers selling their products under the SFSC in EU law according to Regulation (EU) 1169/2011 and how selected Member States (Poland, Italy and France) apply the Regulation, which leaves some issues to their legislative competence in this regard. A comparison of individual regulations of the Member States laid down on the basis of the legal framework imposed by Regulation (EU) 1169/2011, with the provisions of US law, will serve as a reference point to formulate conclusions, in particular, whether the analysed measures are appropriate and proportionate for the SFSC. The study does not address specific labelling requirements of certain foodstuffs set out in other EU and national legislation, including Regulation (EU) No 543/2011 regarding fresh fruit and vegetables,²² Regulation (EU) 1308/2013 laying down requirements for eggs,²³ Council Directive 2001/113/EC relating to fruit jams, jellies and marmalades and sweetened chestnut purée intended for human consumption,²⁴ or Council Directive 2001/110/EC relating to honey,²⁵ which due to their complexity require separate considerations.

²² Commission Implementing Regulation (EU) No 543/2011 of 7 June 2011 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1234/2007 in respect of the fruit and vegetables and processed fruit and vegetables sectors, OJ L 157, 15.06.2011.

²³ Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, OJ L 347, 20.12.2013.

²⁴ OJ L 10, 12.01.2002.

²⁵ *Ibidem*.

2. EU Law

In EU law, there is no specific legal regime applicable to products made and sold within SFSC, therefore the farmer engaged in this marketing channel is, in principle, not exempt from the responsibility of providing consumers with food information but is subject to the labelling obligations prescribed by European food law in the same way as products from conventional supply chains. Since the entry into force of Regulation (EU) 1169/2011 concerning the information of consumers on foodstuffs in December 2014, the informative formalism has been reinforced and applies, with some derogations, even when the consumer can interact directly with the farmer whom himself produces and sells the products.

The information obligations are conditioned by the fact that food is presented prepacked to consumers and they are reduced only when the products are sold not prepacked. According to article 2 § 2, letter e) of Regulation (EU) 1169/2011, “prepacked food” means “any single item for presentation as such to the final consumer and to mass caterers, consisting of a food and the packaging into which it was put before being offered for sale, whether such packaging encloses the food completely or only partially, but in any event in such a way that the contents cannot be altered without opening or changing the packaging.”

It is worth noting that the packaging criterion²⁶ suffers from some limitations, which are very relevant for SFSC: „prepacked food” does not cover foods packed on the sales premises at the consumer’s request or prepacked for direct sale.²⁷ Thus, if the food marketed in SFSC fulfils the definition of prepacked food provided for in article 2, various informative statements must be communicated to the consumer, as foreseen by article 9 of the Regulation. If the food marketed is non-prepacked (i.e. foods offered for sale to the final consumer or to mass caterers without prepackaging, or foods packed on the sales premises at the consumer’s request or prepacked for direct sale) article 44 of the Regulation applies.

According to article 9, the mandatory particulars include the name of the food, the list of ingredients, any ingredient or processing causing allergies or intolerances, the quantity of certain ingredients, the net quantity of the

²⁶ M. Frian-Perrot, *La gouvernance sanitaire et alimentaire des filières courtes*, in: B. Grimonprez, D. Rochard (eds.), *Agriculture et ville: vers de nouvelles relations juridiques*, Poitiers 2016, p. 179.

²⁷ For more insights on the scope of application of the definition of prepacked food see S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino 2012, p. 140 ff.

food, the date of minimum durability or the “use by” date, any special storage conditions and/or conditions of use, the name or business name and address of the food business operator, the country of origin or place of provenance, instructions for use where it would be difficult to make appropriate use of the food in the absence of such instructions, a nutrition declaration, and with respect to beverages containing more than 1,2% by volume of alcohol, the actual alcoholic strength by volume. The regulation requires that the mandatory particulars should be printed on the package or on the label in such a way as to ensure clear legibility, and also imposes the size of the characters.²⁸

For the farmers particularly difficult may be the mandatory nutrition declaration, especially when it comes to calculate and express the energy value and the amounts of fat, saturates, carbohydrate, sugars, protein and salt.²⁹ However, the regulation provides for exemption from the requirement of the mandatory nutrition declaration for foods listed in the Annex V. The most important exemption in the context of SFSC relates to the „food, including handcrafted food, directly supplied by the manufacturer of small quantities of products to the final consumer or to local retail establishments directly supplying the final consumer.” The derogation concern „food” and not only unprocessed products, which therefore applies also in the case where a farmer sells processed products, both plant and animal origin as well as composite. “Small quantities” and “local” are defined by national legislators. In Annex V it is not specified if the exemption relates to packaged food or unpackaged food directly supplied to the final consumer. Taking into account that article 44 of Regulation (EU) 1169/2011, for “foods offered for sale to the final consumer or to mass caterers without prepackaging, or where foods are packed on the sales premises at the consumer’s request or prepacked for direct sale,” requires only mandatory information on allergens, it can be assumed that the additional, explicit exemption from the nutrition declaration in Annex V applies both to packaged and non-prepacked „food, directly supplied by the manufacturer of small quantities of products to the final consumer or to local retail establishments directly supplying the final consumer.” Other exempted categories of foods listed in Annex V include unprocessed products that comprise a single ingredient or category of ingredients; processed products which the only processing they have been subjected to is maturing and that comprise a single ingredient or category of ingredients, food in packaging or containers the largest surface of which has an area of less than 25 cm².

²⁸ In characters using a font size where the x-height, as defined in Annex IV, is equal to or greater than 1,2 mm.

²⁹ Article 30 of Regulation (EU) 1169/2011.

The list of ingredients is not mandatory for some foods. Therefore, farmers who do not wish to provide it may limit sales to the products listed in the exemption rule, i.e. fresh fruit and vegetables, including potatoes, which have not been peeled, cut or similarly treated; fermentation vinegars derived exclusively from a single basic product, provided that no other ingredient has been added; cheese, butter, fermented milk and cream, to which no ingredient has been added other than lactic products, food enzymes and micro-organism cultures essential to manufacture, or in the case of cheese other than fresh cheese and processed cheese the salt needed for its manufacture; foods consisting of a single ingredient, where the name of the food is identical to the ingredient name; or the name of the food enables the nature of the ingredient to be clearly identified.

Important provision for the SFSC is article 44 of Regulation (EU) 1169/2011, which requires foods offered for sale to the final consumer or to mass caterers without pre-packaging, or foods packed on the sales premises at the consumer's request or prepacked for direct sale, to display only one mandatory particular, which is the information on any ingredient causing allergies or intolerances used in the manufacture or preparation of food and still present in the finished product, even if in an altered form. Other information is not mandatory unless the Member States adopt national measures requiring the provision of some or all of the particulars or elements of the particulars listed in article 9 and 10 of the Regulation.

The EU considers information on potential allergens very important with a view to consumer health protection, which cannot be omitted even in the case of non-prepacked foods, as according to evidence most food allergy incidents can be traced back to non-prepacked food. Therefore the information on potential allergens should always be provided to the consumer.³⁰ As regards the means through which allergen information should be made available, the Commission explained that the Member States remain competent to adopt national provision on the means, and „in principle all means of communication as regards the provision of allergen information, are allowed to enable the consumer to make an informed choice, e.g. a label, other accompanying material, or any other means including modern technology tools or verbal communication (i.e. verifiable oral information).”³¹ Therefore, even verbal communication is sufficient. However, if the national measure is not adopted, the information

³⁰ Recital 48 of Regulation (EU) 1169/2011.

³¹ Commission Notice of 13 July 2017 relating to the provision of information on substances or products causing allergies or intolerances as listed in Annex II to Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers, C/2017/4864, IO C 428, 13.12.2017.

on allergens must be made available according to the same rules that apply to prepacked food. In accordance with article 13 of the Regulation, it must be easily visible, clearly legible and, where appropriate, indelible and be provided in a written form. Therefore, in this case, it is not allowed to provide allergen information only orally upon a request by the consumer.

The EU regulation on food information takes some account of the SFSC where it exempts “food, including handcrafted food, directly supplied by the manufacturer of small quantities of products to the final consumer or to local retail establishments directly supplying the final consumer” from the requirement to provide a nutrition declaration, and where, for non-prepacked food sold to the final consumer or mass caterers, and foods that are packed on the sales premises at the consumer’s request or prepacked for direct sale the only mandatory information, which it requires relates to allergens. However, in this respect, Member States may adopt national measures requiring other particulars to be provided.

3. Polish law

According to the general rule set out in the Polish Food Safety and Nutrition Act, foodstuffs placed on the market in the territory of Poland must be labelled in Polish, and may also be labelled in other languages.³² Polish law prohibits the sale of products not only after the expiry date for consumption but also after the expiry of the minimum durability,³³ which seems to be more restrictive than the EU Regulation.³⁴ Moreover, the national legislator requires a lot of compulsory information in the case of the sale of non-prepacked food referred to in article 44 of Regulation (EU) 1169/2011.³⁵ The mandatory information should be provided at the point of sale on the label relating to the food or otherwise in a place directly accessible to the final consumer in a written form.³⁶ They include the name of the foodstuff; the

³² Article 48 of the Polish Food Safety and Nutrition Act (ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia) (consolidated text Journal of Laws 2020, item 2021).

³³ Article 52 of the Polish Food Safety and Nutrition Act.

³⁴ Article 24 of Regulation (EU) 1169/2011.

³⁵ § 19 of the Polish Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development on labelling individual types of foodstuffs (rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 grudnia 2014 r. w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych) (Journal of Laws 2015, item 29).

³⁶ Verbal communication at consumer’s request is not sufficient: Judgment of the Provincial Administrative Court in Warsaw of 7.07.2013 (wyrok WSA w Warszawie z 7 lipca 2013 r.), VI SA/Wa 1914/12.

name or first name and surname of the manufacturer; a list of ingredients in accordance with articles 18–20 of Regulation (EU) 1169/2011, taking into account the information on allergens; commercial-grade; and additionally, in the case of glazed frozen fishery products – information on the quantitative content of glaze or fish or seafood in these products; for bread: unit weight, the indication “bread made from frozen dough” or “bread made from deep-frozen dough,” in the case of potatoes and certain types of meat – the country of origin or the place of provenance.³⁷

As can be seen, the Polish legislator requires more comprehensive information than the minimum prescribed by article 44 of the EU regulation 1169/2011, and thus taking into account primarily the interests of consumers, to provide them with the opportunity to make more informed choices.

4. Italian law

The Italian legislator, in article 19 of Legislative Decree No. 231/2017,³⁸ also requires more particulars to be given for food offered for sale to the final consumer or to a collective establishment without pre-packaging, or food packaged at points of sale at the consumer’s request, and products packaged for direct sale. These products must bear a special marking on the containers or another equivalent system, whether or not digital, easily accessible and recognizable. The information must appear on the signboard, which, in the case of direct supply to the collective establishments, can be reported on a commercial document, even electronically. The mandatory particulars include the name of the food; the list of ingredients, except in the cases of the exemption provided for in Regulation (EU) 1169/2011; the indications of substances or products causing allergies or intolerances; the conservation procedures for food products quickly perishable, where necessary; the expiry date for fresh pasta; the actual alcoholic strength by volume for beverages with an alcohol content higher than 1.2 per cent by volume; the percentage of glazing, considered tare, for the products frozen glazed; and the description “defrosted” in the case of foods that have been frozen before the sale and which are sold defrosted. For ice cream, pastry and bakery, fresh pasta and gastronomy, including food preparations, the list of ingredients can be

³⁷ § 19 of the Polish Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development on labelling individual types of foodstuffs.

³⁸ Decreto Legislativo 15 dicembre 2017, n. 231. Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011 (Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 32, 8.02.2018).

reported on a single and specific signboard kept in full view or, for single products, on a specific register or another equivalent system, even digital, to be kept in view, available for the purchaser, near the display counters of the products.

The Italian requirements for non-packed food intended for the final consumer or retail establishment are quite extensive and go well beyond article 44 of Regulation (EU) 1169/2011 for the indication of allergenic substances. All information must be in writing and easily accessible to both the competent authority and the final consumer. Therefore, also the Italian farmer has to face the difficult task of meeting all the requirements but at least, in this case, he is not obliged to provide the nutritional value.

5. French law

In France obligations related to food information to consumers apply to all forms of short supply chains, direct sales, but also all indirect sales, including mass catering.³⁹ In addition, the use of certain selling techniques, such as distance selling (mail order, e-commerce, *drive fermiers*, etc.) or off-premises selling (at home, at the workplace, etc.) leads to the application of specific consumer law provisions, in addition to the requirements of food law.⁴⁰ In the case of the sale of prepacked food, mandatory food information as set forth in article 9 of Regulation (EU) 1169/2011 shall appear directly on the package or on a label attached thereto.

When products sold in the SFSC are not prepacked or when they are packaged “on the sales premises at the consumer’s request or prepacked for direct sale,” according to article 44 of Regulation (EU) 1169/2011 the obligations related to informing consumers are limited to listing the main allergens as mandatory. France introduced this obligation by a Decree of April 15, 2015, requiring the indication of major allergens on or near the food itself.⁴¹ The allergens marking should be in the form of signs indicating the presence of gluten, dairy eggs or other major allergens in the vicinity of non-prepacked foodstuffs offered to consumers by farmers (on the farm, in producers’ stores, marketplaces). Information on allergens should also be provided in the case of delivery of products to mass caterers, in the docu-

³⁹ M. Frian-Perrot, *La gouvernance sanitaire et alimentaire...*, p. 180

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Article R 112-11 to R 112-15 of Code de la consommation modifiés par le Décret n° 2015-447 du 17 avril 2015 relatif à l’information des consommateurs sur les allergènes et les denrées alimentaires non préemballées, JORF n. 0092 du 19 avril 2015.

ment attached to the delivery containing the information referred to in article R 112-11 of the Consumer Code.

France has also adopted national measures to provide consumers with other mandatory particulars, in addition to information on allergens. Under article R 112-7 of the Consumer Code as amended by the Decree of 11 December 2014, only the name of food should be provided in the manner referred to in Regulation (EU) 1169/2011.⁴² Moreover, some specific information must be given for certain types of products. In the case of cheeses, the name must be supplemented by statements as to the fat content and the heat treatment applied, which must be written on a hard label affixed to each product or batch of similar product or on the rind of products sold entirely with indelible and visible marks.⁴³

It has been noted in the French literature that, given the multitude of obligations to inform the consumer about the properties of the prepacked food, it is certain that farmers are not sufficiently armed to cope with all applicable legal restrictions, such as allergen indication. In particular, local mass catering supplies may be difficult due to a large amount of information to be provided to caterers. In this context, some restrictions could be reduced, such as the requirement to provide a nutrition declaration, established mainly to combat obesity, which is exacerbated by the use of industrial processing in the global food systems.⁴⁴ In this context, locally produced artisanal products are seen as a key element in the transition to healthier food systems. Facilitations in favour of products from local agriculture which are proven to be natural and nutritious seem needed and reasonable.⁴⁵

6. US law

In US law, food labelling requirements, as in EU law, aim to facilitate consumers' informed choices, prevent consumer deception, educate consumers, assure food safety and wholesomeness and promote honest and fair dealing in the marketplace.⁴⁶ Labelling of food products sold directly to

⁴² Article R 112-7. Any foodstuff presented not prepacked at the point of sale to the final consumer shall be provided on itself or in the immediate vicinity, without risk of confusion, with a poster, a sign or any other appropriate means bearing its name within the meaning of article 17 of regulation (EU) n. 1169/2011 and, where applicable, the other mandatory information that accompanies it. M. Frian-Perrot, *La gouvernance sanitaire et alimentaire...*, p. 180.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem, p. 181.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ M.T. Roberts, *Food Law in the United States*, New York 2016, p. 209.

consumers in various forms of SFSC, such as at a farmers' market, roadside stand, farm store, u-pick operation or public market, online or through community-supported agriculture, must comply with federal legislation, which applies regardless of where the product is sold. National labelling regulation is remarkably detailed and expressly preempts states from enacting different requirements for labels.⁴⁷

The Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (FD&C Act) and the Fair Packaging and Labeling Act are the federal laws governing food products under the Food and Drug Administration's (FDA) jurisdiction. Under other federal laws, the US Department of Agriculture (USDA) regulates labels for certain meat, poultry, and egg products.⁴⁸ Pursuant to the FD&C Act and The Nutrition Labeling and Education Act (NLEA), which amended the FD&C Act, food labelling addresses nutritional information and is required for most prepared foods, such as breads, cereals, canned and frozen foods, snacks, desserts, drinks, etc., whereas nutrition labelling for raw produce (fruits and vegetables) and fish is voluntary. Food labels that bear nutrient content claims and certain health messages must comply with specific requirements. All new regulations are published in the Federal Register (FR) prior to their effective date and compiled annually in Title 21 of the Code of Federal Regulations (CFR).

The FDCA provides that "label" means information on the package, and "labelling" means information that accompanies the package, which includes the label.⁴⁹ Packaged, processed food labels usually have two distinct areas: the Principal Display Panel and the Information Panel. Most label information is required to appear on either the principal display panel (PDP) or the information panel.⁵⁰ Food labels must contain the name of the food, net quantity of contents, the name of the producer, the list of ingredients in descending order of predominance by weight, as well as nutritional information.⁵¹ Foods that are not packaged are subject to different requirements than packaged foods.⁵²

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Federal Meat Inspection Act, 21 USC §§ 601–695; Poultry Products Inspection Act, 21 USC §§ 451–471; Egg Products Inspection Act, 21 USC §§ 1031–1056. Labelling rules, including nutrient labels, for meat products are at 9 Code of Federal Regulations [CFR] part 317. USDA and FDA requirements are often the same. See N.D. Fortin, *Food Regulation: Law, Science, Policy, and Practice*, New Jersey 2017, p. 32.

⁴⁹ 21 U.S.C. § 321(m); M.T. Roberts, *Food Law...*, p. 209.

⁵⁰ 21 C.F.R. § 101.1.

⁵¹ 21 USC § 343(e), (f), (i), (q). Detailed statutory requirements, in subsection (q), apply to nutritional information.

⁵² M. Rosso Grossman, *Food Labels and Labeling in the United States*, "European Food and Feed Law Review" 2015, issue 2, p. 160.

Bulk foods are exempted from compliance with the FDA ingredient listing. In particular, food “received in bulk containers at a retail establishment” is exempt from the label requirement if the food is displayed to the purchaser with prominent and conspicuous ingredient information, in lettering at least one-fourth inch high. That information must appear either on “the bulk container plainly in view” or on a “counter card, sign, or another appropriate device.”⁵³ Also, a food repackaged in a retail establishment is exempt from some provisions of the act, such as, requiring a statement on the label of the name and place of business of the manufacturer, packer, or distributor, or requiring the label of a food, if the food is displayed to the purchaser with a counter card, sign, or another appropriate device.⁵⁴

According to FDA nutrition labelling regulations, nutrition information must be provided “for all products intended for human consumption and offered for sale,” unless an exemption applies.⁵⁵ An exception is foreseen for unpackaged food. For food “not in package form, the required nutrition labelling information shall be displayed clearly at the point of purchase (e.g., on a counter card, sign, tag affixed to the product, or some other appropriate device). Alternatively, the required information may be placed in a booklet, loose-leaf binder, or another appropriate format that is available at the point of purchase.”⁵⁶ If food products are sold from bulk containers, nutritional information may be displayed “on the labelling of the bulk container plainly in view” or displayed clearly at the point of purchase, following the rule for unpackaged food.⁵⁷

Packaged food labelled after 1 January 2006 must also comply with allergen labelling requirements.⁵⁸ The Food Allergen Labeling and Consumer Protection Act of 2004 requires labels for the eight major allergens, which cause 90% of food allergies. The Food Allergen Act applies to all “packaged foods” sold in the United States (that is, both domestic and imported foods) that are governed by the FDCA. It applies to “single-ingredient” foods as well as foods with multiple ingredients.⁵⁹ The Food Allergen Act, however, does not apply to raw agricultural commodities,⁶⁰ defined as “any food in its raw or natural state, including all fruits that are washed, coloured, or otherwise

⁵³ 21 CFR § 101.100(a)(2). M. Rosso Grossman, *Food Labels and Labeling*..., p. 160.

⁵⁴ 21 CFR § 101.100(b).

⁵⁵ 21 CFR § 101.9(a).

⁵⁶ 21 CFR § 101.9(a)(2).

⁵⁷ 21 CFR § 101.9(j)(16); M. Rosso Grossman, *Food Labels and Labeling*..., p. 161.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ 21 USC § 343(w)(1).

treated in their unpeeled natural form prior to marketing.”⁶¹ In addition, some food ingredients that do not pose health risks may be exempted from allergen labelling requirements.⁶²

Taking into account that the requirements of the Food Allergen Act apply only to packaged foods regulated by the FDA, consumers who buy bulk foods and unpackaged foods may not be informed adequately about the presence of allergens. Therefore, as observed in the literature, the Act itself fails to include provisions that would protect allergic consumers more effectively.⁶³ However, food laws implemented by the USDA, as for example, the Federal Meat Inspection Act, the Poultry Products Inspection Act, and the Egg Products Inspection Act require that allergens must be listed on the labels for meat, poultry, and egg products. When a meat or poultry product contains an allergen that is not listed on its label, the product may be recalled.⁶⁴

An interesting example of food made and sold within SFSC is “cottage food.” Most states have “cottage food” laws that allow non-potentially hazardous food like jams, jellies, baked goods, to be legally prepared in home kitchens and sold on a small scale directly to the consumer,⁶⁵ mostly on the farm or at the farmers’ market. This kind of products, in principle, cannot be sold to local restaurants or grocery stores.

Cottage food products are required to be labelled in accordance with specific state and federal labelling regulations. On the principal display panel must be provided product name and the net quantity of contents, the name of the cottage food operation (CFO) which produced the cottage food product and the words “Made in a Home Kitchen,” the ingredients of the cottage food product, a declaration if the food contains any of the major food allergens. Nutrition Facts panels will generally not be required for CFOs. However, if the food label makes any nutrient content or health claims then a Nutrition Facts Panel is required to be incorporated into the label. Nutrient content claims are not mandatory, but if provided, must comply with conditions set by the Federal Food and Drug Administration.⁶⁶ The same is true for health claims. If used, they must meet the prescribed requirements.⁶⁷ Whenever

⁶¹ 21 USC § 321(f).

⁶² 21 USC § 343(w)(6), (7); M. Rosso Grossman, *Food Labels and Labeling...*, p. 162.

⁶³ M. Rosso Grossman, *Food Labels and Labeling...*, p. 163.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 162.

⁶⁵ “Cottage food products” means non-potentially hazardous baked goods; baked candies and candies made on a stovetop; jams, jellies, preserves, and fruit butters as defined in 21 CFR section 150. View the National Agricultural Law Center’s compilation of state cottage food laws: <https://nationalaglawcenter.org/state-compilations/> [accessed on 28.05.2021].

⁶⁶ 21 CFR Sections 101.13 and 101.54 et seq.

⁶⁷ 21 CFR 101.14 and 101.70 et seq.

a cottage food product is served without packaging or labelling in a permitted retail food facility or is used as an ingredient in the preparation of food in a retail food facility, the retail customer must be notified that the food product or the ingredient in the food was processed in a CFO home kitchen.

Under US law, all labelling requirements apply to all packaged food, therefore, similarly to EU law, the criterion for the application of these provisions is the sale of prepacked food. An exception is provided for packaged “cottage food” which do not have to display the nutrition declaration. This seems reasonable considering that such food is prepared in home kitchens and not in professional food establishments. Apart from this exception, the nutrition declaration is not mandatory only for raw products, nor is information on allergens. Bulk and unpackaged foods are not subject to allergen requirements, but although they are not labelled, ingredient lists and even nutritional information must be displayed at the point of purchase, which appears to be an undue restriction, especially for farmers selling food produced in their farms. On the other hand, information on allergens, which may pose a much greater risk to consumer health than the nutritional values, is not required.

7. Conclusions

EU law as well as US law determine in a very detailed and comprehensive way what information must, may and may not appear on the package label in order to provide consumers with information, sufficient to make informed decisions about what foods to buy. This aim inevitably leads to an increase in the amount of information provided to consumers. Under both legislations, most of the information must be on the packaged food.

In EU law, most packaged food must be labelled with mandatory information listed in article 9 of Regulation 1169/2011. Raw products and some processed produces are exempt from the ingredient listing. Although there is no specific legal regime applicable to products produced and sold under the SFSC, Regulation (EU) 1169/2011 provides for some derogations for this alternative sales channel, such exemption from the nutrition declaration in the case of “food, including handcrafted food, directly supplied by the manufacturer of small quantities of products to the final consumer or to local retail establishments directly supplying the final consumer” and limitation to only one mandatory information on allergens for non-prepacked food sold to the final consumer or mass caterers and foods that are packed on the sales premises at the consumer’s request or prepacked food for direct sale.

However, as regards the sale of non-prepacked food and prepacked food for direct sale, each of the analysed Member States has adopted national measures requiring more information on the food than the minimum specified in article 44 of Regulation (EU) 1169/2011. In French law, the mandatory information only covers allergens and some other specific information on certain products, such as cheese. More stringent requirements for non-prepacked food or food prepacked for direct sales are provided for in Italian and Polish law, which proves that the interests of consumers are treated as a priority. Both legislators require information in written form including the name of food, the list of ingredients, and others such as “bread made from frozen dough” (in Polish law), or “defrosted,” according to Italian law.

On the one hand, information made available in a written form is more verifiable and therefore has an advantage over oral information in the context of consumer protection. On the other hand, given that the SFSC is characterized by close geographic and social links between producers and consumers and their direct communication, the consumer can obtain the relevant information directly from the producer, especially in the case of permanent forms of cooperation between consumers and producers, such as in community-supported agriculture, where consumers are well acquainted in the production process and the producer himself. In such cases, the information could be made available to final consumers by verbal communication and not necessarily in a written form, especially that the definition of “food information” set forth in article 2 § 2(a) of Regulation 1169/2011 covers verbal communication. The label accompanying a specific product is justified and necessary to give the consumer the opportunity to get acquainted with the product in a situation where the consumer does not have direct contact with the producer and there are thousands of food products on the market.⁶⁸ This multitude of obligations and their specificity raises the question of their implementation in practice by farmers, who are often not prepared in terms of organization and time. It is likely that in many cases these requirements may remain unmet or discourage farmers from selling processed and prepacked food.

No less demanding in this matter, but even more restrictive than the EU legislator is the US legislator, which requires ingredient lists and nutritional information for all types of food, packaged and unpackaged, except raw products. Cottage foods are generally exempt from nutrition declaration. Bulk and unpackaged foods are not subject to allergen requirements, but

⁶⁸ More on the food information concept and labelling functions: P. Wojciechowski, *Regulacje dotyczące informacji na temat żywności*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, pp. 413–419.

ingredient lists and nutritional information must be displayed at the point of purchase. The nutrition declaration appears to be an excessive and unjustified restriction, especially for farmers selling food produced on their farms, where food processing is generally limited to agricultural products resulting from the farm itself, without the use of industrial methods of food processing and enrichment with unhealthy fats and sweeteners. On the other hand, no information is required on allergens, which may pose a much greater risk to consumer health than the presence of energy and certain nutrients in foods.

This approach differs from that of the EU legislator where allergen information is mandatory for prepacked and non-prepacked food. On the other hand, to avoid unnecessary burdens on food business operators nutrition declaration is not required from certain categories of unprocessed foods or for which nutrition information is not a determining factor for consumers' purchasing decisions⁶⁹, as in the case of food directly supplied to the final consumer or local retail establishment. Thus, the EU has taken into account that food information requirements can impose significant administrative burdens on food businesses, especially small ones. However, as there are no distinct rules to foods sold within SFSC, farmers have to be well versed in EU and national regulations. Having no background, preparation or staff that would deal with this issue, their position is weaker compared to professional food businesses.

REFERENCES

- Bolognini S. (2012), *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino.
- Chiffolleau Y., Dourian T. (2020), *Sustainable Food Supply Chains: Is Shortening the Answer? A Literature Review for a Research and Innovation Agenda*, „Sustainability” Vol. 12.
- Fortin N.D. (2017) *Food Regulation: Law, Science, Policy, and Practice*, New Jersey.
- Frian-Perrot M. (2016), *La gouvernance sanitaire et alimentaire des filières courtes*, in: B. Grimonprez, D. Rochard (eds.), *Agriculture et ville: vers de nouvelles relations juridiques*, Poitiers.
- Guptill A., Wilkins J.L. (2002), *Buying into the Food System: Trends in Food Retailing in the U.S. and Implications for Local Foods*, “Agriculture and Human Values” Vol. 19, issue 1.
- Johnson R. (2016), *The Role of Local and Regional Food Systems in U.S. Farm Policy*, Congressional Research Service Report.
- Kapala A. (2020), *Agricultural Retail Trade Regulation as a Legal Instrument to Support Local Food Systems*, “European Food and Feed Law Review” Vol. 15, issue 3.

⁶⁹ Recital 39 of Regulation (EU) 1169/2011.

- Kapała A. (2020), *EU legal instruments supporting short food supply chains and local food systems*, "Revista General de Derecho Europeo" No. 52; https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=423040&d=1 [accessed on 28.05.2021].
- Kapała A. (2020), *Legal instruments to support local food systems in US law*, "Comparative Law Review" Vol. 26.
- Kapała A. (2020), *Legal status of direct marketing in US law*, "Diritto Agroalimentare" f. 3.
- Kapała A. (2020), *Legal status of direct sales of agricultural and food products in the legislation of selected EU Member State*, "Przegląd Prawa Rolnego" No. 1.
- Keeling-Bond J., Thilmany D., Bond C. (2009), *What Influences Consumer Choice of Fresh Produce Purchase Location?* "Journal of Agricultural and Applied Economics" Vol. 41, issue 1.
- Losavio C. (2011), *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (eds.), *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, Torino.
- Martinez S. et al. (2010), *Local Food Systems: Concepts, Impacts, and Issues*, Economic Research Service Report, no. 97.
- Roberts M.T. (2016), *Food Law in the United States*, New York.
- Rosso Grossman M. (2015), *Food Labels and Labeling in the United States*, "European Food and Feed Law Review" issue 2.
- Szymecka-Wesołowska A., Jędrych K., Szczypkowska P. (eds.) (2018), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2017), *Regulacje dotyczące informacji na temat żywności*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Zepeda L., Jinghan L. (2006), *Who Buys Local Food?* "Journal of Food Distribution Research" Vol. 37, issue 1.

**MANDATORY FOOD INFORMATION
IN CASE OF SHORT FOOD SUPPLY CHAINS
AND LOCAL FOOD SYSTEMS IN EU AND US LEGISLATION:
A COMPARATIVE STUDY**

Summary

The study aims to identify what food information is required for the sale of food by farmers in short food supply chains (SFSCs) in EU law under Regulation (EU) 1169/2011 and legislation of selected Member States (Poland, Italy and France) which are allowed to adopt national measures in some issues. A comparison with US law serves as a benchmark for drawing conclusions, in particular, whether the requirements are appropriate and proportionate for SFSCs. The Regulation takes into account these alternative sales channels, as Article 44 only requires information on allergens when offering unpackaged food for sale to final consumers or mass caterers, or when foodstuffs are packaged in the sales room at the consumer's request or packaged for direct sale. However, Member States have adopted national measures imposing an obligation to provide, in writing, more information on food in the direct sale, such as the ingredients list, although not the nutrition declaration. The US

legislature is more restrictive as it requires not only ingredient lists but also nutritional information for nearly all packaged and unpackaged food products, except for agricultural raw materials. The multitude of obligations imposed at various legislative levels is undoubtedly a challenge for farmers involved in SFSC, who are not prepared on a par with professional food companies to implement them.

Keywords: food information, short food supply chains, direct sales, Regulation (EU) 1169/2011, US food labelling requirements

INFORMAZIONI ALIMENTARI OBBLIGATORIE IN CASO DI FILIERE ALIMENTARI CORTE E SISTEMI ALIMENTARI LOCALI NELLA LEGISLAZIONE DELL'UE E DEGLI STATI UNITI, UNO STUDIO COMPARATIVO

Riassunto

L'articolo si pone come obiettivo quello di identificare le informazioni alimentari obbligatorie che devono essere fornite nella vendita di alimenti nelle filiere alimentari corte (FAC) da parte degli agricoltori in conformità al regolamento (UE) 1169/2011 e in conformità alle normative di alcuni Stati membri (Polonia, Italia e Francia), ai quali è lasciata una certa discrezionalità rispetto ad alcune questioni. Il confronto con la legge statunitense serve come punto di riferimento per svolgere considerazioni, in particolare, in merito all'appropriatezza ed adeguatezza dei requisiti imposti per le FAC. Il Regolamento tiene conto di questi canali di vendita alternativi, in quanto art. 44 stabilisce come obbligatorie soltanto le informazioni sugli allergeni quando si offrono alimenti sfusi per la vendita ai consumatori finali o alla ristorazione collettiva, o quando i prodotti alimentari sono imballati nel locale di vendita su richiesta del consumatore o preimballati per la vendita diretta. Tuttavia, gli Stati membri hanno adottato misure nazionali che impongono l'obbligo di fornire, per iscritto, maggiori informazioni sugli alimenti nella vendita diretta, come l'elenco degli ingredienti, ma non la dichiarazione nutrizionale. Il legislatore statunitense è più restrittivo, poiché richiede non solo l'elenco degli ingredienti ma anche le informazioni nutrizionali per quasi tutti i prodotti alimentari confezionati e non confezionati, ad eccezione delle materie prime agricole. I molti obblighi informativi imposti a vari livelli legislativi rappresentano una sfida per gli agricoltori coinvolti nelle FAC, che non sono preparati ad attuarli quanto le industrie alimentari.

Parole chiave: informazioni sugli alimenti, filiere alimentari corte, vendita diretta, regolamento (UE) 1169/2011, requisiti per l'etichettatura degli alimenti negli Stati Uniti

DAMIAN PUŚLECKI*

ORCID: 0000-0002-3363-649X

Zasiłek opiekuńczy dla rolników i domowników ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

1. Zasiłek opiekuńczy w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego pierwszy raz został unormowany już w latach 30. XX wieku¹. Instytucję tę ustawodawca ukształtował wówczas w granicach ochrony ryzyka niezdolności do pracy z powodu choroby. Ustanowione w późniejszych latach akty prawne wyodrębniły wyraźnie to świadczenie w ubezpieczeniu społecznym², określiły przesłanki jego przysługiwania³ oraz rozszerzyły katalog podmiotów uprawnionych do zasiłku opiekuńczego⁴. Szczególna sytuacja, jaką był wybuch pandemii w 2020 r., spowodowała dostosowanie obowiązujących rozwiązań prawnych do potrzeb osób pracujących w gospodarstwach rolnych i ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Wprowadzenie nowej instytucji pomocy dla rolników stało się powodem podjęcia niniejszych badań.

* Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

¹ Ustawa z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. Nr 51, poz. 396).

² Ustawa z 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. Nr 47, poz. 280).

³ Chodzi zwłaszcza o rozwiązania wprowadzone ustawą z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. Nr 60, poz. 636 z późn. zm.).

⁴ Poza pracownikami zasiłek opiekuńczy przyznany został także innym osobom podlegającym ubezpieczeniu chorobowemu w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS).

Celem rozważań jest odpowiedź na pytanie, na ile przejęta z powszechnego ubezpieczenia społecznego swoista konstrukcja prawa do zasiłku opiekuńczego zapewnia ochronę podmiotom prowadzącym działalność rolniczą. Realizując ten cel, należy przedstawić ogólną charakterystykę zasiłku opiekuńczego przewidzianego dla podmiotów ubezpieczonych w ZUS, a następnie określić istotę i funkcje nowego świadczenia przysługującego rolnikom. Zagadnieniami wymagającymi rozstrzygnięcia będą: zasady przyznawania świadczenia, określenie podstaw jego wymiaru, wskazanie okresów przysługiwania zasiłku oraz ustalenie przesłanek pozbawiających prawa do świadczeń. Szczególną uwagę należy zwrócić na problemy finansowania zasiłków opiekuńczych i kwestie wysokości świadczeń uzyskiwanych przez podmioty uprawnione. Warto również zastanowić się nad celowością niedawno wprowadzonych rozwiązań prawnych.

2. Obecna konstrukcja prawa do zasiłku opiekuńczego została określona w kilku aktach prawnych. Podstawę unormowania stanowi ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁵. Kwestie te reguluje także specjalny akt prawny – ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶ wraz z rozporządzeniami Rady Ministrów w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19⁷.

Zgodnie z art. 32 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa zasiłek opiekuńczy z powszechnego ubezpieczenia społecznego przysługuje ubezpieczonemu zwolnionemu z wykonywania pracy z powodu osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem zdrowym do ukończenia 8. roku życia oraz dzieckiem przebywającym w szpitalu bądź innym zakładzie leczniczym. Prawo do zasiłku na dziecko zdrowe przysługuje w razie zamknięcia żłobka, przedszkola, klubu dziecięcego albo szkoły, gdzie uczęszcza dziecko, jeśli do zamknięcia

⁵ Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 870 ze zm.).

⁶ Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 ze zm.).

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19 (Dz. U. poz. 790) i następne wydawane co miesiąc oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 12 marca 2021 r. w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19 (Dz. U. poz. 455).

doszło w sposób nieprzewidywany, a powiadomienie o zaistniałej sytuacji nastąpiło w terminie krótszym niż 7 dni. Ze świadczenia można skorzystać także w razie choroby niani, z którą została zawarta umowa uaktywniająca, bądź opiekuna dziennego, któremu zostało powierzone dziecko pod opiekę⁸, oraz w okresie porodu albo choroby małżonka ubezpieczonego bądź rodzica dziecka, którzy opiekują się dzieckiem, jeżeli wspomniane przyczyny stanowią przeszkodę w sprawowaniu opieki przez tego małżonka albo rodzica.

Według art. 32 ust. 3 tej ustawy zasiłek opiekuńczy może przysługiwać także z powodu sprawowania opieki nad dzieckiem chorym do ukończenia przez nie 14. roku życia oraz innym chorym członkiem rodziny: małżonkiem, rodzicami, rodzicem dziecka, ojczymem, macochą, dziadkami, teściami, rodzeństwem, wnukami oraz dziećmi mającymi powyżej 14 lat – jeżeli osoby te w okresie sprawowania opieki przebywają wraz z ubezpieczonym we wspólnym gospodarstwie domowym. Za dzieci ustawodawca uważa dzieci własne ubezpieczonego lub jego małżonka oraz dzieci przysposobione, a także dzieci przyjęte na wychowanie i utrzymanie.

Przepisy dotyczące zasiłków chorobowych stosuje się odpowiednio do zasiłku opiekuńczego w kwestii należności zasiłku za każdy dzień kalendarzowy, braku uprawnienia do zasiłku, jeżeli pracownik dysponuje prawem do wynagrodzenia w czasie opieki, pozbawienia prawa do świadczenia, gdy wykorzystuje się zwolnienie od obowiązku świadczenia pracy dla innych niż opieka celów w okresie jej sprawowania⁹. O prawo do zasiłku nie można ubiegać się w okresie urlopu bezpłatnego, wychowawczego, odbywania kary pozbawienia wolności bądź tymczasowego aresztu (z wyjątkiem wykonywania pracy za opłatą na podstawie skierowania).

Zasiłek opiekuńczy przysługuje pracownikom przez okres nieprzekraczający 60 dni w ciągu roku kalendarzowego, jeżeli konieczna jest opieka nad dzieckiem do 8 lat, które jest zdrowe, bądź chorym dzieckiem do lat 14. W przypadku obowiązku sprawowania opieki nad innym członkiem rodziny (w tym dzieckiem powyżej 14 lat) świadczenie to może przysługiwać przez okres nie dłuższy niż 14 dni w roku kalendarzowym. Jest to łączny wymiar (nie może on przekraczać 60 dni w roku kalendarzowym) dla matki i ojca dziecka, bez względu na liczbę dzieci i innych chorych członków rodziny.

Wskazane okresy zasiłkowe są zatem niezależne od liczby dzieci i innych członków rodziny, ale nie są niezależne od siebie. Oznacza to, że okresy opieki się sumuje. Sumowania dokonuje się w ramach roku kalendarzowego

⁸ Ustawa z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2016 r., poz. 157).

⁹ Z. Kluszczyńska, W. Koczur, K. Roszewska, K. Rubel, G. Szpor, T. Szumilcz, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2016, s. 119.

i okresu 60-dniowego. Limit niewykorzystany w danym roku nie przechodzi na następny rok¹⁰.

Dodatkowy zasiłek opiekuńczy z powodu zamknięcia placówki szkolnej czy wychowawczej nie wlicza się jednak do wskazanego wyżej limitu 60 dni w roku kalendarzowym. Po wejściu w życie przepisów ustawy nowelizującej ustawę z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹¹ z mocą wsteczną od 26 marca 2020 r. wniosek złożony przez pracownika o zasiłek opiekuńczy został przekształcony we wniosek o dodatkowy zasiłek opiekuńczy. W ten sposób ustanowiony został przede wszystkim dla pracowników, w ramach ubezpieczenia chorobowego w ZUS, szczególny, dodatkowy zasiłek opiekuńczy. Podstawowy okres jego przysługiwania został określony ustawowo na 14 dni z możliwością przedłużenia go rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów.

Prawo do zasiłku opiekuńczego nie przysługuje, jeśli istnieje możliwość zapewnienia dziecku opieki. Przesłanka ta zachodzi wtedy, gdy we wspólnym gospodarstwie domowym z ubezpieczonym pozostają inni członkowie rodziny, którzy mają możliwość sprawowania opieki nad dzieckiem albo chorym członkiem należącym do rodziny (z wyłączeniem sprawowania opieki nad dzieckiem do lat 2)¹².

Zasiłek opiekuńczy z ubezpieczenia powszechnego określa się w wysokości 80% podstawy wymiaru. Wypłaca się go w 1/30 części za każdy dzień sprawowania opieki. Podstawą wymiaru zasiłku jest przeciętne miesięczne wynagrodzenie, które pracownik otrzymał za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc, w którym zaistniała podstawa do zwolnienia od świadczenia pracy¹³. Zasiłek opiekuńczy przysługuje za każdy dzień niezdolności do pracy, nie wyłączając dni wolnych od pracy¹⁴. Wniosek należy złożyć w ZUS na formularzu Z-15A¹⁵.

¹⁰ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 390.

¹¹ Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 ze zm.).

¹² E. Dziubińska-Lechnio, M. Kostrzewa, J. Kaleta, *Meritum. Ubezpieczenia społeczne 2017*, Warszawa 2017, s. 423.

¹³ Z. Kluszczyńska, W. Koczur, K. Roszewska, K. Rubel, G. Szpor, T. Szumilcz, *System ubezpieczeń społecznych...*, s. 118 i n.

¹⁴ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne...*, s. 392.

¹⁵ Dotyczy to wniosku o zasiłek opiekuńczy na dziecko zdrowe, natomiast w przypadku opieki nad innym niż dziecko członkiem rodziny wniosek składa się na formularzu Z-15B.

Aby skorzystać z prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego, należy złożyć u pracodawcy lub zleceniodawcy oświadczenie o sprawowaniu opieki nad dzieckiem. Oświadczenie to ma charakter wniosku o dodatkowy zasiłek opiekuńczy. Zasady naliczania wymiaru dodatkowego zasiłku opiekuńczego dla pracowników są analogiczne, jak te stosowane przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku opiekuńczego i zasiłku chorobowego. Mając na względzie aktualną kwotę minimalnego wynagrodzenia¹⁶, świadczenie to w 2021 r. wyniesie w wymiarze podstawowym 74,67 zł za dzień niezdolności do pracy.

3. Rolnicze ubezpieczenie społeczne nie obejmuje rolników i domowników ochroną na wypadek utraty zdolności do pracy spowodowanej koniecznością sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Instytucja prawa do rolniczego zasiłku opiekuńczego została bowiem skonstruowana poza tym systemem. Możliwość ubiegania się o wskazane świadczenie mają jednak tylko podmioty ubezpieczone w KRUS. Rozwiązania dotyczące przyznawania zasiłków dla rolników zostały w ograniczonym zakresie przejęte z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, przy zaangażowaniu środków publicznych. Warto wspomnieć, że to swoiste rozwiązanie zostało wprowadzone w sytuacji szczególnej – zagrożenia zakażeniem COVID-19.

Dnia 31 marca 2020 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁷. Powyższy akt prawny wprowadził szereg zmian w „specustawie” z 2 marca 2020 r., w tym rozwiązania przewidujące pomoc finansową z budżetu państwa dla środowiska rolniczego.

Zgodnie z art. 1 pkt 4 wspomnianego wyżej aktu prawnego wprowadzono dla podmiotów objętych ubezpieczeniem społecznym rolników możliwość uzyskania prawa do zasiłku opiekuńczego. Do procedury przyznawania i wypłaty zasiłku opiekuńczego zastosowanie tu mają przepisy ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

Prawo do świadczenia przyznane zostało osobie podlegającej rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu: wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskie-

¹⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 15 września 2020 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r. wynosi ono 2800 zł brutto (Dz. U. poz. 1596).

¹⁷ Ustawa z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568).

mu oraz osobie podlegającej ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Katalog podmiotowy obejmuje zatem zarówno rolnika, jak i jego małżonka oraz domownika podlegającego we wskazanym wyżej zakresie ubezpieczeniu w KRUS. Warto zauważyć, że zasiłek opiekuńczy przysługuje niezależnie od okresu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Nie jest tu także wymagany nieprzerwany 12-miesięczny okres ubezpieczenia w przypadku przystąpienia do ubezpieczenia na wniosek.

Powodem przyznania zasiłku opiekuńczego jest powstanie przeszkody w wykonywaniu pracy rolniczej, spowodowanej koniecznością zaopiekowania się dzieckiem, które nie może uczęszczać do żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola, szkoły lub innej placówki w wyniku jej zamknięcia na skutek zagrożenia zakażeniem COVID-19. Zasiłek ten przysługuje także z powodu niemożności sprawowania opieki przez nianię lub dziennego opiekuna z powodu COVID-19.

Świadczenie przysługuje uprawnionemu z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem do 8 lat, posiadającym orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do ukończenia 18 lat oraz posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. Chodzi tu o opiekę nad dziećmi własnymi ubezpieczonego lub jego małżonka oraz dziećmi przysposobionymi, a także przyjętymi na wychowanie i utrzymanie (np. w ramach rodziny zastępczej niezawodowej).

Warto zauważyć, że w przypadku dzieci poniżej 8 lat prawo do zasiłku opiekuńczego przysługuje nie dłużej niż do dnia poprzedzającego ósme urodziny dziecka. Analogiczna zasada dotyczy dzieci, które kończą 18 lat. Uwaga ta jest o tyle istotna, że pomimo zamknięcia szkoły podstawowej w klasie pierwszej mogą znajdować się dzieci kończące 8 lat już z dniem 1 stycznia 2021 r., w którym ustawowo prawo do świadczenia ustanie.

Zasiłek opiekuńczy z tytułu opieki nad dzieckiem przysługuje na równi matce i ojcu dziecka (lub opiekunowi prawnemu). Wypłaca się go jednak tylko jednemu z rodziców, który wystąpi z wnioskiem o świadczenie za dany okres. Zasiłek przyznawany jest w równej wysokości, niezależnie od liczby dzieci, które wymagają opieki.

Prawo do świadczenia nie przysługuje, jeżeli drugi z rodziców dziecka może zapewnić dziecku opiekę, np. jest bezrobotny, korzysta z urlopu rodzicielskiego czy urlopu wychowawczego. Zasada ta rozciąga się także na sytuację, gdy poza ubezpieczonym są też inni członkowie rodziny pozostający we wspólnym gospodarstwie domowym, którzy mogą zapewnić opiekę dziecku. W katalogu takich podmiotów nie można jednak uwzględnić osoby, która jest całkowicie niezdolna do pracy, jest chora, niesprawna fizycznie lub

psychicznie ze względu na swój wiek, nie jest zobowiązana do sprawowania opieki na podstawie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego lub odmawia sprawowania opieki. Podmiotem zastępującym rolnika lub domownika w opiece nad dzieckiem nie może być także osoba, która prowadzi gospodarstwo rolne lub działalność pozarolniczą.

Prawo do zasiłku nie przysługuje też ubezpieczonemu, pomimo spełnienia wymaganych przesłanek ustawowych, jeżeli w okresie wystąpienia wymaganej przeszkody pobiera on zasiłek chorobowy w związku z czasową niezdolnością do pracy w gospodarstwie rolnym lub zasiłek macierzyński. Przeszkodą w uzyskaniu zasiłku jest przebywanie wnioskodawcy w areszcie tymczasowym lub odbywania kary pozbawienia wolności w okresie pobierania świadczenia. Nie można także zapomnieć, że w przypadku, gdy ubezpieczony wykorzystał okres opieki w sposób niezgodny z celem tej opieki, traci on prawo do zasiłku opiekuńczego za cały okres. Wypłatę zasiłku opiekuńczego wstrzymuje się, jeżeli prawo do zasiłku ustało albo okaże się, że prawo takie w ogóle nie istniało.

Ze względu na wprowadzone w kraju obostrzenia procedura uzyskania zasiłku przybrała formę szczególną. Pisemny wniosek¹⁸ można bowiem składać za pośrednictwem przedsiębiorcy uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej w obrocie krajowym lub zagranicznym, przez elektroniczną skrzynkę podawczą KRUS – ePUAP, w formie dokumentu elektronicznego podpisanego kwalifikowanym podpisem elektronicznym czy podpisem zaufanym oraz osobiście (wniosek wydrukowany, uzupełniony, podpisany i dostarczony za pomocą przygotowanych wrzutni w placówkach KRUS).

Poprawne złożenie wniosku jest podstawą do wszczęcia postępowania w sprawie przyznania i wypłaty świadczenia. Zasiłek opiekuńczy z tytułu opieki nad dzieckiem, po zweryfikowaniu przesłanek formalnych, wypłacany jest niezwłocznie, nie później niż w ciągu 30 dni od daty złożenia dokumentów niezbędnych do stwierdzenia uprawnień. Wypłata świadczenia przez KRUS następuje na wskazany we wniosku rachunek bankowy, ewentualnie na podany adres zamieszkania lub korespondencji, zgodnie z intencją wnioskodawcy.

Należy wspomnieć, że uprawniony, któremu przyznano świadczenie, został zobowiązany do niezwłocznego informowania KRUS o wszelkich

¹⁸ Niejednokrotnie postępowanie o świadczenie wymaga przedłożenia dodatkowych załączników do wniosku. Konieczne jest to w przypadku sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym. Chodzi tu o dokumenty, które potwierdzają niepełnosprawność, np. orzeczenia o niepełnosprawności, znacznym stopniu niepełnosprawności, umiarkowanym stopniu niepełnosprawności czy o potrzebie kształcenia specjalnego.

zmianach mających wpływ na prawo do tego świadczenia oraz jego wysokość. Chodzi tu w szczególności o tymczasowe aresztowanie lub odbywanie kary pozbawienia wolności w okresie otrzymywania zasiłku opiekuńczego, przyznanie prawa do emerytury, renty z innego organu rentowego, podjęcie zatrudnienia lub innej działalności podlegającej ubezpieczeniom społecznym, przyznanie zasiłku opiekuńczego przez inny organ lub pracodawcę osobie, która może zapewnić opiekę. Nie można także zapomnieć, że rolnik, który pobrał nienależnie zasiłek opiekuńczy, jest zobowiązany do jego zwrotu, łącznie z odsetkami ustawowymi, za opóźnienie w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego.

Jak wyżej podkreślono, rolniczy zasiłek opiekuńczy jest rozwiązaniem szczególnym, wprowadzonym w wyjątkowym czasie pandemii. Z uwagi na przesłanki jego ukonstytuowania można go nazwać „covidowym rolniczym zasiłkiem opiekuńczym”. W pierwotnej wersji, analogicznie jak w ubezpieczeniu powszechnym, świadczenie dla rolników miało przysługiwać na okres 14 dni. Ze względu na przedłużający się stan zagrożenia zakażeniem COVID-19 okres przysługiwania zasiłku został kilkakrotnie przedłużony rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów¹⁹.

Ustawodawca uznał, że kwota rolniczego zasiłku opiekuńczego za każdy kalendarzowy dzień opieki wyniesie 32,41 zł, co stanowi 1/30 kwoty emerytury podstawowej, która od 1 marca 2020 r. wynosiła 972,40 zł²⁰. Mimo że obsługę związaną z procedurą przyznania i wypłaty świadczeń powierzono KRUS, zasiłek opiekuńczy dla rolników finansowany jest w całości z budżetu państwa. Jego kwota nie jest zatem uzależniona od składek odprowadzanych na ubezpieczenie chorobowe czy od dochodów uzyskiwanych z gospodarstwa rolnego. Jest kwotą stałą dla wszystkich rolników, a podstawę przyznania prawa do świadczenia stanowi jedynie podleganie wnioskodawcy rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu.

Analogicznie jak w przypadku pracowników, ustawodawca przewidział możliwość przedłużenia okresu pobierania zasiłku, jednak nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 8 lat. Warto podkreślić, że w pierwotnej formie ubezpieczonemu rolnikowi mogło za cały 14-dniowy okres zasiłkowy przysługiwać świadczenie w wysokości 453,74 zł. Porównując tę

¹⁹ Rada Ministrów może, w celu przeciwdziałania COVID-19, w drodze rozporządzenia określić dłuższy okres pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego. Obecnie okres ten został przedłużony do 28 marca – rozporządzenie Rady Ministrów z 12 marca 2021 r. w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19 (Dz. U. poz. 456).

²⁰ Od 1 marca 2021 r. kwota podstawowej emerytury rolniczej wynosi 1013,63 zł – komunikat Prezesa KRUS z 15 lutego 2020 r., www.krus.gov.pl.

kwotę z podstawowym, powszechnym zasiłkiem przysługującym w 2020 r. pracownikom, można tu zauważyć poważną dysproporcję. Świadczenie to za 14-dniowy analogiczny okres wynosiło bowiem dla pracownika co najmniej 970,62 zł, co daje kwotę 69,33 zł za każdy dzień niezdolności do pracy. Podstawę wymiaru zasiłku w tej kategorii podmiotów uprawnionych stanowi najniższe miesięczne wynagrodzenie uzyskiwane w okresie ostatnich 12 miesięcy.

W porównaniu do rolnika pracownik w ramach dodatkowego zasiłku opiekuńczego otrzymywał ponad 100% wyższe świadczenie za każdy dzień opieki nad dzieckiem. Nie można przy tym zapominać, że pracownikowi świadczenie to przysługuje z większej liczby podstaw i na dłuższy okres z uwagi na posiadane prawo do „podstawowego” zasiłku opiekuńczego. W przypadku pracowników zasiłki opiekuńcze zależą jednak od wysokości uzyskiwanego wynagrodzenia, zostały bowiem skonstruowane w ramach ubezpieczenia społecznego i są powiązane z opłacaniem składek na ubezpieczenie chorobowe oraz w całości finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

4. Podstawą funkcjonowania zasiłku opiekuńczego w systemie powszechnego ubezpieczenia społecznego jest potrzeba ochrony przed utratą dochodów z tytułu określonych ustawowo zdarzeń, które stanowią przeszkodę w wykonywaniu pracy. Charakter tej przeszkody różni się znacznie od konstrukcji przyjętej w ubezpieczeniu chorobowym. Chodzi tu bowiem o pomoc osobom zdolnym do pracy, ale rezygnującym z niej po to, aby opiekować się członkiem rodziny. Przeszkodę tę w pierwszej kolejności stanowi opieka nad chorym dzieckiem do lat 14. Ochrona ta została przez ustawodawcę rozciągnięta na innych członków rodziny. W szczególnych sytuacjach obejmuje także zdrowe dzieci do 8 lat. Konstrukcja ta wynika zatem z realizacji ochronnej funkcji ubezpieczeń społecznych.

Zasiłek opiekuńczy w systemie powszechnym jest świadczeniem pieniężnym wypłacanym z ubezpieczenia chorobowego osobom ubezpieczonym bez względu na to, czy podlegają ubezpieczeniu obowiązkowo, czy dobrowolnie. Zasiłek w tym systemie ubezpieczeń społecznych oparty jest na zasadzie samofinansowania, a prawo do niego przysługuje bez okresu wyczekiwania (już od pierwszego dnia objęcia ubezpieczeniem chorobowym). Zasiłek przysługuje uprawnionemu za czas zwolnienia od świadczenia pracy w przypadku konieczności sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem²¹.

²¹ P. Biernat, E. Gronek, *Zasiłek macierzyński oraz zasiłek opiekuńczy jako świadczenia pieniężne wypłacane z ubezpieczeń społecznych w ramach ubezpieczenia chorobowego*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2018 nr 2(28), s. 39–43.

Dopiero wystąpienie nadzwyczajnej sytuacji w Polsce – pandemii COVID-19 – pokazało, że rolnicy pozbawieni są ochrony na wypadek utraty zdolności do zarobkowania z powodu konieczności sprawowania osobistej opieki nad zdrowym dzieckiem. Ustawodawca zdecydował się na wsparcie rolników poprzez objęcie ich ochroną za pomocą instytucji zasiłków opiekuńczych. Zasiłek opiekuńczy przysługuje dziś rolnikom ubezpieczonym w KRUS jedynie w kontekście COVID-19²².

Niełatwo jest uargumentować przesłanki uzasadniające wprowadzenie analizowanej konstrukcji prawa do zasiłku opiekuńczego dla rolników. Również ustawodawca się na to nie odważył, poza stwierdzeniem, że wprowadzona regulacja stanowi pomoc budżetu państwa dla środowiska rolniczego w okolicznościach wprowadzenia w kraju stanu epidemii w związku z COVID-19²³. Legislador wskazał też, że rolnicy takiej ochrony dotychczas nie mieli i że niemożliwe jest podanie danych innych niż szacunkowe w zakresie przewidywanej liczby osób objętych takim zasiłkiem. Z uwagi na brak środków na wypłatę zasiłków w KRUS konieczne było sfinansowanie świadczeń z budżetu państwa²⁴.

Warto się zatem zastanowić, dlaczego podmiotom objętym społecznym ubezpieczeniem rolników nie przysługiwało dotychczas analizowane świadczenie. Być może wcześniej ustawodawca zakładał, że z uwagi na wielopokoleniowość rodzin żyjących w gospodarstwach rolnych i związaną z nią możliwość znalezienia opieki dla dziecka nie było dotąd potrzeby przyjęcia tej instytucji na wzór uprawnień pracowników ubezpieczonych w ZUS. Argumentacja ta, po uwzględnieniu aktualnej regulacji, jest nadal aktualna, gdyż w przypadku istnienia możliwości zorganizowania opieki dla dziecka prawo do rolniczego zasiłku opiekuńczego nie powstanie.

Instytucja zasiłku opiekuńczego nabiera szczególnego znaczenia w małych, niewielopokoleniowych gospodarstwach rodzinnych. Trzeba bowiem zauważyć, że w działalności rolniczej istnieje potrzeba stałego podtrzymywania produkcji, co jest szczególnie widoczne przy zwierzęcym profilu produkcji. Zapewnienie opieki dziecku do 8. roku życia może zatem stanowić realną przeszkodę w wykonywaniu pracy rolniczej. Nie pozostaje to

²² K. Szmid, *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.

²³ Uzasadnienie do projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, druk sejmowy nr 299, s. 3, www.sejm.gov.pl.

²⁴ Ibidem.

bez wpływu na dostępne zasoby pracy w gospodarstwie i uzyskiwane przez rolników dochody.

Produkcja rolnicza różni się znacznie od innych działalności zawodowych. Pracę w rolnictwie cechuje brak ram czasowych oraz zmienność warunków jej wykonywania, wielozadaniowość, sezonowość i konieczność częstego korzystania z pomocy osób najbliższych²⁵. Działalność rolnicza niejednokrotnie wymaga od producenta rolnego wykonywania rozmaitych czynności poza terenem gospodarstwa. Jednocześnie charakteryzuje ją niezwykle silny związek z gospodarstwem domowym.

Nie można zapominać, że na małe dziecko pozbawione opieki na terenie gospodarstwa czyha wiele zagrożeń. Według danych publikowanych przez International Social Security Association (ISSA)²⁶ 2/3 dzieci, które giną w europejskich gospodarstwach rolnych, ma poniżej 5 lat, a najczęstszą przyczyną ich śmierci są zdarzenia z udziałem pojazdów. Wśród innych przyczyn wypadków śmiertelnych ISSA wskazuje: maszyny, utonięcia, uduszenia, kontakt ze zwierzętami. Wysoki wskaźnik wypadków śmiertelnych to zatem efekt: niezrozumienia zagrożenia przez rolników, rodziców i dzieci, niewłaściwego szkolenia i nadzoru oraz niewłaściwego zabezpieczenia miejsca zabaw²⁷. Zagadnienie ochrony dzieci w rolnictwie było wielokrotnie poruszane w doktrynie. Publikacje te²⁸ dotyczą szeroko rozumianego bezpieczeństwa dzieci w gospodarstwach rolnych. Wspomniane problemy nie pozostają bez znaczenia dla kwestii dopuszczalności pracy tak małych dzieci w rolnictwie w związku z potrzebą zapewnienia im należytej ochrony przed

²⁵ Szerzej: D. Puślecki, *Z problematyki prawnej wypadku przy pracy rolniczej*, „Prawo i Administracja” 2006, t. V, s. 325 i n.

²⁶ Organizacja powstała w 1927 r. z siedzibą w Genewie w Szwajcarii. Jest to największa na świecie międzynarodowa organizacja skupiająca instytucje zabezpieczenia społecznego www.issa.int. KRUS jest członkiem ISSA od 1992 r. Dane na podstawie: European Commission, *Protecting health and safety of workers in agriculture, livestock farming, horticulture and forestry*, Luxembourg 2012, s. 51.

²⁷ Szerzej: M.A. Król, *Rozwiązania prawne w zakresie zabezpieczenia warunków pracy kobiet i przeciwdziałania wypadkom z udziałem dzieci w rolnictwie w aktach międzynarodowych i wybranych państwach europejskich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 53, s. 85–86.

²⁸ M. Skąpski, *Wybrane zagadnienia współpracy zawodowej rodziców i dzieci*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, nr 4, s. 42 i n.; S. Lachowski, *Uregulowania prawne możliwości angażowania dzieci do pracy w rodzinnym gospodarstwie rolnym*, w: J. Zagórski, S. Lachowski, *Zagrożenia zdrowia dzieci angażowanych do prac w rodzinnym gospodarstwie rolnym*, Lublin 1999, s. 24 i n.; M.A. Król, *Rozwiązania prawne...*, s. 91–99, D. Puślecki, *Prawna ochrona dzieci pracujących w rodzinnym gospodarstwie rolnym na tle rozwiązań przyjętych w wybranych ustawodawstwach europejskim*, w: A. Stelmach i in., *Stosunki międzynarodowe w procesie zmian*, Poznań 2018, s. 441 i n.

wypadkami przy pracy²⁹. Z tego względu sprawa wprowadzenia zasiłku opiekuńczego dla rolników nabiera szczególnego charakteru.

Podczas wykonywania pracy rolniczej nie można tak małych dzieci pozostawiać bez opieki. Jednak zaangażowanie ich w czasie zamknięcia placówek szkolnych i wychowawczych do pomocy przy pracy w rolnictwie budzi poważne wątpliwości. Z uwagi na silny związek gospodarstwa rolnego i domowego oraz zagrożenia związane z wykonywaniem nawet najprostszych czynności w działalności rolniczej nie wydaje się dziś słuszne szerokie rozumienie zobowiązania dzieci wiejskich do pomocy rodzicom we wspólnym gospodarstwie. Trzeba bowiem pamiętać, że dotyczy to dzieci niepełnoletnich (do 8. roku życia), a więc także tych objętych już obowiązkiem edukacyjnym³⁰.

5. Podstawą funkcjonowania instytucji prawa do rolniczego zasiłku opiekuńczego jest potrzeba zapewnienia rolnikom ochrony w sytuacji nadzwyczajnej, jaką stanowi zamknięcie placówek wychowawczych i szkolnych dla dzieci wiejskich na skutek pandemii. W przypadku środowiska wiejskiego ochrona ta powinna być rozważana szerzej niż w powszechnym ubezpieczeniu społecznym. Ochrona ta dotyczy bowiem nie tylko rodziców, ze względu na sytuację zagrażającą pozyskiwaniu przez nich dochodów, lecz także dzieci, które mogłyby zostać pozbawione opieki na często niebezpiecznym terenie gospodarstwa rolnego. Instytucja rolniczego zasiłku opiekuńczego powinna również zachęcać rodzica do zaprzestania wykonywania pracy rolniczej na rzecz opieki nad dzieckiem z powodu zamknięcia placówek szkolnych i wychowawczych.

Realizacja funkcji gwarancyjnej świadczenia nie budzi wątpliwości. Świadczenia zasiłkowe zostały całkowicie sfinansowane z budżetu państwa. Wypłata przyznanych w postępowaniu wnioskowym i tak sfinansowanych świadczeń została jedynie zrealizowana za pomocą obsługi KRUS. Jednak prawo do zasiłku opiekuńczego zostało przyznane w aktualnej regulacji prawnej tylko podmiotom objętym rolniczym ubezpieczeniem społecznym. Przyjęcie takiego modelu finansowania zasiłków pozwala stwierdzić, że wypłata świadczeń dla rolników została w tym przypadku w pełni zagwarantowana przez państwo.

Najwięcej kontrowersji budzi jednak charakter kompensacyjny analizowanego świadczenia. Można nawet powiedzieć, że funkcja kompensacyjna jest w tym przypadku dyskusyjna. Podstawowym problemem jest tu wysokość określonego ustawowo świadczenia opiekuńczego dla rolników ubezpieczo-

²⁹ D. Puślecki, *Ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków i chorób dla dzieci rolników ubezpieczonych w KRUS*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1, s. 141 i n.

³⁰ Dzieci uczęszczających do pierwszej klasy szkoły podstawowej i klasy zerowej w placówkach przedszkolnych i szkolnych.

nych w KRUS, tj. 32,41 zł dziennie³¹. W porównaniu do analogicznej sytuacji osób podlegających powszechnemu systemowi ubezpieczenia społecznego i otrzymujących minimalne wynagrodzenie świadczenie to jest o połowę niższe.

Z ekonomicznego punktu widzenia kwota zasiłku opiekuńczego jest jednak korzystniejsza dla rolnika niż uzyskiwane obecnie świadczenia z ubezpieczenia chorobowego w wysokości 10 zł za każdy dzień niezdolności do pracy. Warto jednak zaznaczyć, że od marca 2020 r. ubezpieczonemu rolnikowi, który jest niezdolny do pracy z powodu zakażenia lub choroby układu oddechowego oznaczonych w zaświadczeniu lekarskim jako U07.1 COVID-19 zgodnie z Międzynarodową Klasyfikacją Chorób i Problemów Zdrowotnych, przysługuje wyższy zasiłek chorobowy – 15 zł za każdy dzień niezdolności do pracy trwającej do 14 dni³². Zestawienie kwot świadczenia chorobowego i zasiłku opiekuńczego dla rolników ma jedynie charakter poglądowy. Należy bowiem podkreślić nie tylko odmienną podstawę przysługiwania zasiłku opiekuńczego i inny kwotowy wymiar świadczenia, lecz także szczególny sposób jego finansowania. Zasiłek chorobowy dla rolników ani dotychczas, ani w przyszłości nie może bowiem zastąpić zasiłku opiekuńczego.

Odmienne są również funkcje tych świadczeń. Rolniczy zasiłek opiekuńczy powinien kompensować dochody przy założeniu potrzeby realizacji funkcji wspomagającej proces podtrzymania produkcji rolnej. I choć podobnie jest w przypadku świadczenia chorobowego, to zasiłek opiekuńczy powinien także stanowić zachętę dla rolnika do zaprzestania pracy w działalności rolniczej i podjęcia się opieki nad dzieckiem. Funkcja ta wymaga podkreślenia nie tylko z uwagi na zagrożenia występujące w działalności rolniczej, ale także na ustawowy obowiązek opieki rolników nad tak małymi dziećmi. Warto zauważyć, że rolnicy nie mogą w takim przypadku zatrudnić opiekunki do dziecka, ponieważ jest to przesłanka pozbawiająca ich prawa do zasiłku³³. Potrzeba podtrzymania produkcji może się też wiązać w tym przypadku z koniecznością zatrudnienia pomocy do pracy w rolnictwie – na czas trwania określonej w ustawie przeszkody. Jest to sytuacja odmienna od położenia typowego pracownika.

Mając na względzie swoistość pracy w działalności rolniczej, można przyjąć, że rolniczy zasiłek opiekuńczy powinien pełnić potrójną funkcję:

³¹ Kwota we wskazanej wysokości określona została do 1 marca 2021 r.

³² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego (Dz. U. poz. 486) weszło w życie z dniem 21 marca 2020 r., z mocą od dnia 8 marca 2020 r.

³³ Trzeba mieć tu także na względzie dostępność takich usług na wsi i dochodowość rolników, których w większości nie stać na wynagrodzenie dla opiekunki do dzieci.

kompensacyjno-wspomagająco-zachęcającą. Obecnie ustalona wysokość zasiłku opiekuńczego nie kompensuje wystarczająco utraconych dochodów w rolnictwie, a przez to nie zachęca do zaprzestania wykonywania pracy w gospodarstwie na czas opieki nad dzieckiem. Nie umożliwia także rolnikom sfinansowania pracy osoby, która dodatkowo zaangażowana pomogłaby podtrzymać ciągłość produkcji w gospodarstwie rolnym. Wskazane funkcje są ściśle ze sobą powiązane, a zostały w uzasadnieniu do ustawy wprowadzającej analizowane rozwiązanie zastąpione funkcją pomocową – wsparciem finansowym ze strony państwa dla rolników z tytułu zamknięcia placówek szkolnych i wychowawczych w czasie pandemii.

6. Przedstawione rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, rolnikom nie przysługiwało dotąd prawo do zasiłku opiekuńczego, toteż przyznanie go wymagało stosownej decyzji legislacyjnej. Ten bezprecedensowy zabieg ustawodawcy został uargumentowany potrzebą wsparcia rolnictwa w dobie COVID-19. Konieczność zapewnienia opieki dla dzieci do lat 8 może być poważną przeszkodą dla rolników podczas wykonywania czynności składających się na prowadzenie działalności rolniczej. Teren gospodarstwa rolnego jest szczególnie niebezpieczny dla małych dzieci. Potrzeba zapewnienia im opieki w czasie zamknięcia szkół i innych placówek opiekuńczo-wychowawczych nie powinna zatem budzić wątpliwości. Działalność rolnicza wymaga od rodziców dużej dyspozycyjności, więc przedstawione w opracowaniu problemy mają szczególne znaczenie dla rodzinnych gospodarstw rolnych.

Po drugie, rozważany zasiłek opiekuńczy jest świadczeniem obowiązującym tylko z powodu zamknięcia placówki szkolno-wychowawczej dziecka do ukończenia 8 lat na skutek wystąpienia sytuacji pandemicznej. Zasiłek ten posiada cechy swoiste, dlatego można go nazwać „covidowym rolniczym zasiłkiem opiekuńczym”. Świadczy o tym szczególna podstawa jego ustanowienia (tylko przeszkoda związana z COVID-19), okres przysługiwania, szczególny wymiar finansowy świadczenia oraz całkowite finansowanie go z budżetu państwa przy obsłudze dokonywanej przez KRUS.

Po trzecie, przyczyną wprowadzenia zasiłku opiekuńczego była pomoc dla rolnictwa w dobie pandemii. Działalność rolnicza wymaga szczególnych nakładów pracy związanych z koniecznością stałego podtrzymywania produkcji rolniczej. Dobrze to widać w gospodarstwach o zwierzęcym profilu produkcji. W przypadku gospodarstw zajmujących się uprawą roślin nakłady pracy zależą od pór roku. Wiele gospodarstw rolnych w Polsce dywersyfikuje produkcję, toteż zimowy okres wprowadzenia zasiłku dla rolników nie powinien budzić wątpliwości. Pojawiają się one jednak podczas próby oceny

analizowanego rozwiązania. Rolniczy zasiłek opiekuńczy powinien bowiem spełniać funkcję kompensacyjno-wspomagająco-zachęcającą. Określona dla rolników kwota świadczenia nie pozwala na wystarczającą kompensatę utraconych dochodów i nie pokryje kosztów zatrudnienia dodatkowej pomocy do pracy³⁴ na czas trwania przeszkody – konieczności opieki nad dzieckiem z powodu zamknięcia placówki opiekuńczej. Mając na względzie argumentację uzasadniającą wprowadzenie omawianego rozwiązania, można stwierdzić, że zasiłek opiekuńczy pełni dziś jedynie funkcje pomocowe – wsparcie rolnictwa w okresie pandemii. Trzeba przy tym pamiętać, że świadczenie to ma charakter przejściowy, a więc niepewny – mimo że jego obowiązywanie było już w drodze rozporządzeń kilkakrotnie przedłużane³⁵.

Po czwarte, dopiero nadzwyczajna sytuacja – ogólnoswiatowa pandemia COVID-19 – uwidoczniła w polskim systemie zabezpieczenia społecznego kolejne braki w ochronie rolników. Przyznane świadczenie nie zostało uregulowane w ubezpieczeniu społecznym rolników, a wydaje się ono szczególnie potrzebne w tym sektorze gospodarki. Jak wykazano, jest to istotna kwestia w obliczu konieczności zapewnienia małemu dziecku opieki na niebezpiecznym terenie gospodarstwa rolnego, tak silnie związanym z gospodarstwem domowym, że nie sposób wyznaczyć między nimi granicy.

Rolniczy zasiłek opiekuńczy powinien zachęcać producentów rolnych do zaprzestania pracy w gospodarstwie na rzecz opieki nad dzieckiem niemogącym uczęszczać do żłobka, przedszkola czy szkoły. Problemu nie rozwiąże zajęcie dziecka pracą rolniczą, zwłaszcza z uwagi na wysoką wypadkowość w działalności rolniczej. Zakres pomocy dziecka w gospodarstwie powinien być uwarunkowany jego wiekiem, przy uwzględnieniu potencjalnych zagrożeń. Nie można też zapominać o pozbawieniu dzieci ochrony od wypadków przy pracy w rolniczym ubezpieczeniu społecznym i znacznie zawężonej ochronie gospodarczego ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków (NNW)³⁶. Ochrona ubezpieczeń NNW działa tutaj *ex post*. Tymczasem dzieciom wiejskim potrzebna jest przede wszystkim ochrona *ex ante*, czyli zanim dojdzie do niekorzystnego zdarzenia losowego.

Po piąte, uzasadnione jest podjęcie dyskusji nad potrzebą uregulowania zasiłku opiekuńczego w systemie ubezpieczenia społecznego rolników. Nadal bo-

³⁴ Rolnicy są w tej kwestii od lat traktowani po macoszemu. Szczególnie to widać w przypadku skandalicznie nisko określonego od lat zasiłku chorobowego w kwocie 10 zł za każdy dzień niezdolności do pracy.

³⁵ Ostatnie rozporządzenie przedłużające uprawnienia zostało wydane jak dotąd w marcu 2021 r. – rozporządzenie Rady Ministrów z 12 marca 2021 r. w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19 (Dz. U. poz. 455).

³⁶ D. Puślecki, *Ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków...*, s. 154–155.

wiem, mimo wprowadzenia rozwiązania szczególnego, istnieje luka w ochronie producentów rolnych w tej materii. Postulat ten nabiera znaczenia w przypadku małych, niewielopokoleniowych gospodarstw rolnych, które nie są w stanie zapewnić dziecku we wskazanych przypadkach zamiennej opieki. Dyskusja powinna jednak dotyczyć nie tylko konkretnych rozwiązań prawno-finansowych, ale także właściwego zakresu ochrony dochodów rolników i ich dzieci w jednym z najniebezpieczniejszych działów gospodarki.

BIBLIOGRAFIA

- Biernat P., Gronek E. (2018), *Zasilek macierzyński oraz zasilek opiekuńczy jako świadczenia pieniężne wypłacane z ubezpieczeń społecznych w ramach ubezpieczenia chorobowego*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” nr 2(28).
- Dziubińska-Lechnio E., Kostrzewa M., Kaleta J. (2017), *Meritum. Ubezpieczenia społeczne 2017*, Warszawa.
- Jędrasik-Jankowska I. (2014), *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa.
- Kluszczyńska Z., Koczur W., Roszewska K., Rubel K., Szpor G., Szumilcz T. (2016), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa.
- Król M.A. (2015), *Rozwiązania prawne w zakresie zabezpieczenia warunków pracy kobiet i przeciwdziałania wypadkom z udziałem dzieci w rolnictwie w aktach międzynarodowych i wybranych państwach europejskich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” nr 53.
- Puślecki D. (2006), *Z problematyki prawnej wypadku przy pracy rolniczej*, „Prawo i Administracja” t. V.
- Puślecki D. (2020), *Ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków i chorób dla dzieci rolników ubezpieczonych w KRUS*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Skąpski M. (1999), *Wybrane zagadnienia współpracy zawodowej rodziców i dzieci*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” nr 4.
- Szmid K. (2020), *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, Warszawa, Legalis.

CHILDCARE ALLOWANCE FOR FARMERS AND HOUSEHOLD MEMBERS INSURED WITH THE AGRICULTURAL SOCIAL INSURANCE FUND

Summary

The aim of this paper was to answer the question to what extent the unique construction of the right to the childcare allowance, taken over from the general social insurance, provides protection for entities conducting agricultural activity. The author concludes that

granting farmers the right to the childcare allowance was an unprecedented move on the part of the legislator, justified by the need to support agricultural activity during the period of COVID-19 pandemic. However, the institution of the right to “Covid agricultural carer’s allowance” was regulated in a fragmentary way and is only of transitional character, having been established outside the agricultural social insurance system. Due to the small amount of the granted benefit, it cannot perform a compensatory-supportive-incentive function adequately.

Keywords: childcare allowance, social insurance of farmers

ASSEGNI DI ASSISTENZA PER GLI AGRICOLTORI E I FAMILIARI ASSICURATI PRESSO LA CASSA DELLE ASSICURAZIONI SOCIALI PER GLI AGRICOLTORI

Riassunto

L’articolo si propone di rispondere alla domanda in che misura la struttura unica del diritto all’assegno di assistenza, che si basa su quella dell’assicurazione sociale, riesca a tutelare i soggetti che svolgono un’attività agricola. Nella parte conclusiva, l’Autore afferma che concedere l’assegno di assistenza agli agricoltori è stato un intervento senza precedenti da parte del legislatore, spinto dalla necessità di sostenere l’attività agricola ai tempi della COVID-19. Tuttavia, il diritto all’assegno in esame è stato regolamentato in modo frammentario, è di carattere temporaneo ed è stato istituito al di fuori del sistema di assicurazione sociale per gli agricoltori. Visto, inoltre, che l’importo previsto è basso, la sua funzione di compensazione, sostegno e incoraggiamento non verrà esercitata in modo adeguato.

Parole chiave: assegno di assistenza, assicurazione sociale degli agricoltori

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

RECENZJE I NOTY RECENZyjne

Ángel Martínez Gutiérrez, *Geographical origin and olive oils*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, ss. 157.

Dzieło autorstwa Ángela Martíneza Gutiérreza dotyczy niezwykle interesującego zagadnienia – prawnej regulacji oznaczeń geograficznego pochodzenia w sektorze oliwy z oliwek. Prowincja Jaén w Andaluzji jest światową stolicą oliwy z oliwek, ponieważ są tam największe uprawy oliwek, i wytwarza ponad 20% oliwy z oliwek produkowanej na świecie. Już choćby te okoliczności świadczą o doniosłości podjętej tematyki. Autor koncentruje się na analizie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 29/2012 w sprawie norm handlowych oliwy z oliwek¹ oraz rejestracji znaków towarowych tego produktu, a także rozważa inne unijne akty prawne (rozporządzenia nr 1169/2011, 1151/2012 i 29/2012). Poruszona w książce tematyka znajduje się na styku prawa żywnościowego (wymogów znakowania żywności – oliwy z oliwek) i własności intelektualnej.

Praca składa się z sześciu rozdziałów. W rozdziale pierwszym autor nawiązuje do swoich wcześniejszych publikacji, które stały się inspiracją do napisania omawianej książki. Chodzi m.in. o artykuł pt. *Oznaczenie pochodzenia geograficznego w obrocie oliwą z oliwek* opublikowany w 2011 r. przez Fundación Unicaja.

W rozdziale drugim podjęte zostały wątki geograficznego pochodzenia żywności jako części konkurencyjnej strategii marketingowej. Parlament andaluzyjski uchwalił ustawę nr 2/2011 z 25 marca 2011 r. w sprawie jakości żywności, rolnictwa i rybołówstwa, według której „konsumenci wymagają większych gwarancji jakości żywności i coraz bardziej domagają się produktów o charakterystycznych cechach, które wykraczają poza zwykłe potrzeby żywieniowe”. Podobnie w sprawie systemów ochrony jakości produktów rolno-spożywczych Parlament La Rioja wskazał w preambule do ustawy 5/2005 z 1 czerwca 2005 r., że chodzi o zadowolenie klientów, którzy zwykle przywiązują większą wagę do jakości niż do ilości żywności.

¹ Dz. Urz. UE L 12/14 z 14.01.2012 r.

Rozdział trzeci dotyczy systemu prawnego pochodzenia oliwek w obrocie detalicznym. Przedstawione w nim zostały standardy oznaczeń horyzontalnych i wertykalnych, a także ścieżki ich ewolucji. Autor trafnie wskazuje, że proces regulacyjny przeszedł drogę „od opcjonalnego do obowiązkowego oznaczenia, które powinno być umieszczone w głównym polu widzenia etykiety”. Szczegółowe rozwiązania dotyczące pochodzenia geograficznego oliwy zawarte zostały zwłaszcza w art. 4 i 4b rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 29/2012, dwukrotnie zmienionego przez Komisję Europejską, odpowiednio rozporządzeniem (UE) nr 182/2009 i rozporządzeniem wykonawczym (UE) nr 1335/2013.

W następnym rozdziale książki pt. „Rentowność marek geograficznych w sektorze oliwy z oliwek, w odniesieniu do art. 4 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 29/2012” autor analizuje przepisy mówiące, że nazwy marek lub firm, o rejestrację których złożono wnioski nie później niż 31 grudnia 1998 r., nie są uważane za nazwy pochodzenia objęte wspomnianym rozporządzeniem. Zdaniem autora omawiane przepisy zapowiadają „patentowy truizm” polegający na zaprzeczaniu równoważności trzech pojęć: znaku towarowego, firmy i oznaczenia pochodzenia towarów.

Rozdział piąty nosi tytuł „W sprawie wskazania geograficznego pochodzenia oliwy z oliwek stosowanej jako składnik żywności złożonej”. W praktyce występują sytuacje, w których oliwa z oliwek traci swój charakter i tożsamość, gdy jest wykorzystywana jako składnik do produkcji lub przygotowywania żywności i występuje w gotowym produkcie w zmienionej formie (art. 2 ust. 2 lit. f rozporządzenia (UE) 1169/2011). W takich przypadkach konieczne jest wskazanie nie tyle miejsca, w którym faktycznie wytworzono produkt złożony, ile pochodzenia geograficznego jego składników i surowców, tak by odpowiednio oddać jakość, właściwości i renomę produktu. Autor rozważa także kwestie stosowania oliwy z oliwek najwyższej jakości z pierwszego tłoczenia, chronionej znakami jakości, jako składnika żywności złożonej. W przypadku informowania konsumentów o rzeczywistych składnikach żywności za pomocą nazwy opisowej lub wykazu składników, które muszą być obowiązkowo umieszczone na etykiecie, aby spełnić standardy informacyjne określone w rozporządzeniu (UE) nr 1169/2011, istnieje ryzyko nieuczciwych praktyk mogących wprowadzać konsumentów w błąd.

W ostatnim rozdziale, podsumowującym, autor stwierdza, że oliwy z oliwek najwyższej jakości z pierwszego tłoczenia składają się z mieszanek oliwy pochodzącej z różnych państw członkowskich Unii Europejskiej i krajów trzecich. Ponieważ odmienne są tradycje i lokalne praktyki wyciskania i sporządzania mieszanek oliwy z oliwek z „pierwszego tłoczenia”, skutkuje to różnorodnością smaków i jakości produktu w zależności od geograficznego pochodzenia. Inną konsekwencją wspomnianych praktyk może być zróżnicowanie cen „w ramach tej samej kategorii”, co potencjalnie zakłóca sytuację na rynku. Obowiązkowe oznaczenie dotyczy jednak tylko jadalnej oliwy z oliwek z pierwszego tłoczenia, ponieważ po wyekstrahowaniu zachowuje ona cechy fizyko-chemiczne i organoleptyczne związane z pochodzeniem

geograficznym. Osobną sprawą jest także sposób prezentacji produktów oliwy z oliwek poprzez znaki towarowe, które stanowią ważne narzędzie konkurencji rynkowej.

Geograficzne pochodzenie żywności i jego oznaczenie od lat stanowi instrument marketingowy, eksponujący jakość i wpływający na konkurencję. Autor zwraca uwagę na to, że prawodawca nie wprowadził rozwiązań wyjaśniających kwestie, które wywołują spory prawne. Szkoda bowiem, że uchylenie i zastąpienie rozporządzenia (WE) nr 1019/2002 rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 29/2012 w sprawie norm handlowych w odniesieniu do oliwy z oliwek nie usunęło wcześniej występujących niejasności interpretacyjnych. Organy krajowe i regionalne właściwe w dziedzinie rolnictwa podtrzymują zaś dosłowną interpretację kontrowersyjnych norm w sprawie znaków geograficznych oliwy z oliwek, co skutkuje naruszeniami wiążącymi się z surowymi karami dla podmiotów gospodarczych.

Autor wyraźnie nie zgadza się z interpretacją art. 4 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 29/2012 Komisji Europejskiej, przedstawioną za pośrednictwem Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz hiszpańskiej Rady Koordynacyjnej ds. Jakości Żywności. Analizowana w pracy regulacja wykazuje również sprzeczności między wymogami co do informacji o żywności w świetle rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 dotyczącymi wykazu składników na etykietach a wymogami związanymi z zakazem nieuczciwych praktyk przewidzianym w rozporządzeniu (UE) nr 1151/2012.

Ciekawe są refleksje dotyczące marketingu oliwy z oliwek. Nie odbiega on od trendów występujących na rynku rolno-spożywczym (na etykietach znajdują się odniesienia do pochodzenia geograficznego). Konkurencja na tym rynku polega właśnie na powoływaniu się na pochodzenie geograficzne produktu albo poprzez bezpośrednie odniesienia do lokalnego znaku jakości (jak w przypadku chronionych nazw pochodzenia lub chronionych oznaczeń geograficznych), albo przy użyciu wyróżniających znaków geograficznych, które w połączeniu z jakimś etapem procesu produkcji lub w inny sposób mogą zachęcić konsumenta do zakupu.

Należy stwierdzić, że Ángel Martínez Gutiérrez z wielką swobodą i znajomością materii omawia prawne aspekty sytuacji produktów oliwy z oliwek na europejskim rynku rolno-spożywczym oraz rozwiązania dotyczące nazw pochodzenia i oznaczeń oliwy z oliwek. Przedstawiona publikacja może być przydatna zarówno dla wykładowców, studentów, jak i praktyków. Wykorzystane w niej i omówione orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dobrze oddaje perspektywę stosowania prawa w badanym przez autora zakresie, a także złożoność problematyki prawnej.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Esther Muñiz Espada, *Relaciones contractuales de cooperación en el medio agrario y rural*, Editorial Aranzadi, Navarra 2020, ss. 134.

W gospodarce rolno-żywnościowej istotną rolę odgrywają stosunki umowne. Nie chodzi tylko o relacje między producentem a odbiorcą jego produktów. Słabością rolnictwa jest rozproszenie podaży w stosunku do skoncentrowanego popytu. Już choćby z tego względu producenci rolni w celu wzmocnienia swojej pozycji na rynku powinni ze sobą współpracować. Instrumentem służącym współpracy są zwłaszcza umowy. Dlatego warto przynajmniej w nocie recenzyjnej odnotować kolejną książkę² znanej i uznanej agrarystki Esther Muñiz Espady, profesor Uniwersytetu w Valladolid, dotyczącą umownych stosunków współpracy w rolnictwie i na obszarach wiejskich (*en el medio agrario y rural*).

Już tytuł książki wskazuje, że autorka nie ogranicza przedmiotu badań do analizy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r., ustanawiającego wspólną organizację rynku produktów rolnych i wskazującego na potrzebę wsparcia zrzeszeń producentów rolnych, czy rozporządzenia nr 2017/2393 z 13 grudnia 2017 r., które również promuje działania mające na celu podejmowanie współpracy w postaci zachęty wspomnianych zrzeszeń do działań na rzecz zbiorowej sprzedaży swoich produktów. W pracy zostały uwzględnione różne akty prawne, zarówno unijne, jak i hiszpańskie, oraz europejskie dokumenty środowiskowe, łącznie z komunikatem Komisji Europejskiej Zielony Ład. Te ostatnie podkreślają sferę wartości i zaangażowania w gospodarkę cyrkularną i gospodarkę opartą na współpracy czy też *sharing economy*. Transformacja w kierunku gospodarki opartej na współpracy (którą autorka nazywa gospodarką partycypacyjną) jest jednak procesem bardzo powolnym. W ten proces musiałby oczywiście być włączony rolnik.

Celem rozważań jest analiza wielu regulacji prawnych oraz sformułowanie propozycji rozwiązań dotyczących podejmowania współpracy, które służą zwiększeniu konkurencyjności sektora rolnego i dynamizmu środowiska wiejskiego. Czytelnik znajdzie więc w tej pracy, zgodnie z deklaracją autorki (s. 10), wybór tych instytucji, które są najbardziej zaangażowane w osiągnięcie celów nowej WPR oraz najistotniejszych strategii europejskich na rzecz poprawy konkurencyjności rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

Ów wybór znalazł odzwierciedlenie w układzie treści prezentowanej książki. Rozważania merytoryczne obejmują określenie zastosowania dóbr społecznych w środowisku rolniczym i wiejskim (rozdz. II) oraz omówienie w rozdziale III usługi zastępstwa rolnego (*el servicio sustitutorio agrario*). Następnie autorka bliżej przedstawia problematykę zrzeszania się rolników w celu nabywania maszyn i ich wspólnego użytkowania w kontekście rozwoju regulacji prawnych (rozdz. IV), a także

² W 2019 r. została opublikowana monografia *Derecho agroalimentare y ciberseguridad*. Zob. recenzję R. Budzinowskiego i K. Różańskiego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 215–217.

rozważania idące w kierunku szerszego praktycznego zastosowania umowy spółki, w tym specjalnych spółek rolnych (rozdz. V).

Naturalną konsekwencją dokonanych ustaleń jest przybliżenie procesu koncentracji podaży za pomocą różnych form wspólnego działania (rozdz. VI) oraz przejścia od *crowdfundingu* do *crowdfarmingu* (rozdz. VII), które wyraża już nowe podejście do sprzedaży produktów rolnych od wielu producentów stosujących odpowiednie techniki uprawy lub chowu. Merytoryczne rozważania zamykają refleksje na temat wsparcia inicjatyw w zakresie wspólnego zarządzania w rolnictwie i na obszarach wiejskich (rozdz. VIII), a całość kończą uwagi podsumowujące, zawierające także postulaty adresowane do ustawodawcy, dotyczące korekty polityki legislacyjnej w sferze umownych stosunków współpracy w rolnictwie.

Już pokrótce scharakteryzowana treść pracy wskazuje na bardzo szerokie ujęcie przedmiotu badań. Rozważania obejmują rozległy krąg zagadnień, znacznie wykraczających poza tradycyjną problematykę zrzeszania się rolników, a uwzględniających współczesne wyzwania stojące przed rolnictwem. Warto w ramach noty zwrócić uwagę przynajmniej na dwie kwestie.

Autorka w wielu miejscach charakteryzuje i odwołuje się do swoistych cech rolnictwa i – szerzej – gospodarki rolno-żywnościowej. Odnotowuje m.in. brak ciągłości podaży, jej niewielką elastyczność, brak koordynacji między podażą a popytem oraz mocno rozdrobnioną strukturę rolnictwa. Swoistość tego działu gospodarki stanowi punkt wyjścia do analizy ustawodawstwa oraz uzasadnienia formułowanych postulatów. Jak pisze, słabości strukturalne rolnictwa można przezwyciężyć w różny sposób, ale najważniejszą obecnie formą jest zrzeszanie się producentów rolnych i rozwijanie przez nich współpracy. Zapewnia ona harmonijny rozwój sektora rolnego i obszarów wiejskich, wzmacnia pozycję rynkową producentów rolnych, sprzyja włączeniu społecznemu, a także oferuje korzyści dla innych sektorów.

Współcześnie rozwojowi gospodarki opartej na współpracy służy doskonalenie działalności grup producentów rolnych i ich związków. Autorka krytycznie ocenia wiele analizowanych regulacji prawnych, w tym dotyczących „klasycznych” form zrzeszania się. Postuluje ich dostosowanie do współczesnych wymogów i wypracowanie nowych modeli współpracy opartych na umowie. Gospodarka oparta na współpracy, gospodarka partycypacyjna, nie może być bowiem traktowana jako przeszkoda w rozwoju sektora rolnego i obszarów wiejskich. Konieczne jest jednak wypracowanie nowych koncepcji legislacyjnych, a także podjęcie wielu innych działań, m.in. przeprowadzenie szkoleń producentów rolnych.

Prezentowana książka Esther Muñiz Espady stanowi bez wątpienia oryginalne opracowanie niezwykle aktualnej problematyki, pozwala szerzej i głębiej spojrzeć na zagadnienia umownych stosunków współpracy w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Może być też źródłem inspiracji do badań dla polskiego agrarysty.

PRZEGŁĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht“

José Martínez, *Die „Tierwohlprämie“ – Eine beihilferechtliche Bewertung* („Premia z tytułu dobrostanu zwierząt” – ocena w świetle przepisów dotyczących pomocy publicznej), AUR 2020, nr 8, s. 282–289.

Punktem wyjścia rozważań jest przyjęcie w Niemczech zaleceń dotyczących hodowli zwierząt i tworzenia perspektyw na przyszłość w tym zakresie. Ich wdrożenie musi być zgodne z prawem, w szczególności europejskim i konstytucyjnym. Premia z tytułu dobrostanu zwierząt ma stanowić zachętę do dobrowolnej poprawy warunków hodowlanych i służyć pokryciu dodatkowych wydatków rolników. Źródłem finansowania mogą być budżet krajowy lub środki unijne. Wsparcie to może być uznane za pomoc unijną lub pomoc publiczną.

Premię z tytułu dobrostanu zwierząt może stanowić pomoc państwa z EFRROW w ramach krajowego PROW. Komisja Europejska, zatwierdzając PROW, sprawdza wówczas zgodność z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej. Nie jest więc wymagane oddzielne zgłoszenie pomocy publicznej. Premię tę może stanowić także pomoc państwa bez udziału finansowania unijnego. Takie działanie musi zostać włączone do programów państwowych, a pomoc publiczną trzeba zgłosić i nie można jej wdrożyć, dopóki nie zostanie zatwierdzona w ramach procedury kontrolnej.

Autor uważa, że ujęcie poprawy dobrostanu zwierząt w systemie pomocowym byłoby pożądane w kontekście dyskutowanej reformy WPR, zwłaszcza podczas prezydencji niemieckiej w Radzie, w związku z tym formułuje kilka postulatów *de lege ferenda*.

Sonja Friedemann, *Tierwohl – gewünscht, genehmigt, gelungen?* (Dobrostan zwierząt – pożądany, zatwierdzony, skuteczny?), AUR 2020, nr 8, s. 289–293.

Przedmiotem coraz większego zainteresowania są możliwości i sposoby ulepszania metod hodowli, uwzględniające dobrostan zwierząt. Niemiecki Rząd Federalny 30 czerwca 2020 r. przedstawił projekt ustawy o poprawie dobrostanu zwierząt w obiektach hodowlanych.

Projekt ustawy mającej na celu poprawę dobrostanu zwierząt w obiektach hodowlanych jest ważnym krokiem w stronę przebudowy i rozbudowy pomieszczeń przeznaczonych dla zwierząt. Projekt ten nie jest jednak wystarczający, aby sprostać kolejnym wyzwaniom związanym z rozwojem hodowli zwierząt. Należałoby bowiem wprowadzić również zmiany w prawie budowlanym, regulacjach dotyczących kontroli immisji

i innych przepisach środowiskowych. Zdaniem autorki niezrozumiałe jest, dlaczego proponowane zmiany nie mogą zostać przyjęte w regulacjach, które są już przedmiotem dyskusji politycznej. Przygotowany projekt odrębnej ustawy rodzi obawy, że dyskusje nad nim będą długo trwały, co z uwagi na upływ czasu nie jest korzystne dla dobrostanu zwierząt w Niemczech.

Volkmar Nies, *50 Jahre Zeitschrift für Agrarrecht/Agrar- und Umweltrecht – ein persönlicher Rückblick* (50 lat czasopisma naukowego „Agrarrecht”/„Agrar- und Umweltrecht” – osobista retrospekcja), AUR 2020, nr 9, s. 322–324.

Autor podkreśla rolę, jaką AUR i publikowane w nim wyniki badań naukowych odegrały w okresie przemian systemowych, politycznych i gospodarczych w Niemczech. Ukazuje rozwój prawa rolnego od jego klasycznego rozumienia, obejmującego zwłaszcza zagadnienia związane z obrotem nieruchomości rolnymi, gospodarstwami rolnymi, dzierżawą gruntów oraz swoiste zagadnienia prawa procesowego, do ujęcia współczesnego, które uwzględnia również zagadnienia związane m.in. z ochroną środowiska, bezpieczeństwem żywności i bezpieczeństwem żywnościowym, rozwojem obszarów wiejskich, dopłatami do produkcji rolnej, dziedziczeniem, łowiectwem, gospodarką leśną, ochroną zwierząt, energetyką, budownictwem. Autor przywołuje najwybitniejszych agrarystów oraz przytacza ich najważniejsze publikacje. Wskazuje, że autorzy artykułów publikowanych na łamach tego czasopisma naukowego byli nie tylko teoretykami, ale także w dużej mierze praktykami, m.in. notariuszami, adwokatami, urzędnikami i ekspertami.

OPRAC. ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

„Diritto Agroalimentare”

Francesco Aversano, *Sul controllo ufficiale nella filiera agroalimentare: antichi questioni e nuovi modelli* (O urzędowej kontroli w łańcuchu rolno-żywnościowym: dawne problemy i nowe modele), DA 2020, nr 2, s. 249–275.

Tematem rozważań autora jest kwestia urzędowej kontroli żywności, w szczególności procedury analiz matryc żywnościowych. Wskazuje on, że odpowiednie metody kontrolne powinny iść w parze z celami, zasadami i regułami wyznaczonymi przez prawo rolno-żywnościowe. W takiej perspektywie należy rozpatrywać przepisy rozporządzenia 625/2017. Regulacje te mają znaczący wpływ na funkcjonowanie łańcucha dostaw żywności. Określają modele odpowiedzialności oraz ochrony interesów podmiotów zaangażowanych w poszczególne etapy dostaw, a także konsumentów.

Margherita Brunoni, *Which pathways for agrobiodiversity in the new CAP reform?* (Jakie są ścieżki rozwoju agrobioróżnorodności w nowej reformie WPR?), DA 2020, nr 2, s. 277–294.

Artykuł M. Brunoni stanowi refleksję nad tym, jak nowa Wspólna Polityka Rolna promuje zachowanie różnorodności biologicznej, a także wykorzystywanie charakterystycznych dla regionu i tradycyjnych odmian roślin i ras zwierząt. Autorka na wstępie definiuje pojęcia agrobioróżnorodności oraz zasobów genetycznych dla żywności i rolnictwa, aby przedstawić następnie międzynarodowe i europejskie ramy prawne tych zagadnień. Dalszą część artykułu poświęca porównaniu założeń WPR 2014–2020 z propozycjami nowej WPR 2020–2027 w perspektywie ochrony bioróżnorodności w rolnictwie. W konkluzji wskazuje na szanse i wyzwania, jakie stoją przed WPR w kontekście zrównoważonego wykorzystywania zasobów genetycznych.

Sonia Carmignani, *Ambiente, etica e doverosità* (Środowisko, etyka i obowiązkowość), DA 2020, nr 2, s. 295–308.

S. Carmignani skupia się w artykule na kwalifikacji prawnej środowiska z punktu widzenia obowiązków, jakie ciążyą wobec niego na społeczeństwie i poszczególnych jednostkach. Obowiązki te nie mogą sprowadzać się jedynie do przestrzegania odpowiednich przepisów prawa, ale winny raczej stanowić powinności o charakterze moralnym. Regulacjom prawnym musi więc towarzyszyć edukacja obywateli, tak by ochrona środowiska stała się częścią systemu wartości społeczeństwa, niezależnie od tego, czy jest wynikiem narzuconych przez prawodawcę norm postępowania.

Luigi Russo, *Le pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno* (Nieuczciwe praktyki handlowe w łańcuchu rolno-żywnościowym między prawem UE a prawem krajowym), DA 2020, nr 2, s. 401–425.

Artykuł L. Russo dotyczy procedur zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i żywnościowych na terenie Unii Europejskiej. Do niedawna prawodawca unijny nie zaliczał do swoich priorytetów interwencji w sprawie umów zawieranych w ramach łańcucha dostaw produktów rolno-żywnościowych, które mogły się wiązać ze stosowaniem nieuczciwych praktyk handlowych. Pozostawiał je w gestii prawodawców państw członkowskich. Jednakże w kwietniu 2019 r. zdecydował się uregulować te kwestie, w wyniku czego Parlament Europejski uchwalił dyrektywę 2019/633. Autor zastanawia się, czy obowiązujące regulacje, zwłaszcza w ustawodawstwie włoskim, należycie chronią słabszą stronę umowy przed nadużyciami ze strony kontrahenta. W tym celu analizuje i porównuje postanowienia dyrektywy 2019/633 oraz przepisy obowiązujące przed jej wdrożeniem. Przywołuje

także wyrok Trybunału Sprawiedliwości C-2/18 z 13 listopada 2019 r., który dotyczy zwalczania niedozwolonych praktyk handlowych na litewskim rynku mleka.

OPRAC. ELIZA JACHNIK

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

María José Cazorla González, María del Mar Bardera Baldrich, *Análisis de las relaciones comerciales y de competencia en la cadena de suministro alimentaria* (Analiza relacji handlowych i dotyczących konkurencji w łańcuchu dostaw żywności), RDAA 2020, nr 76, s. 7–48.

W artykule zostały przedstawione instrumenty prawne, które umożliwiają producentowi rolnemu wzmocnienie swojej pozycji w relacjach handlowych w świetle postanowień TFUE oraz norm prawnych dotyczących ochrony konkurencji. Ponadto wymienione zostały formy wsparcia przedsiębiorców stowarzyszonych w ramach spółdzielni, organizacji producentów i ich zrzeszeń, organizacji producentów owoców i warzyw oraz spółek rolnych zajmujących się produkcją, przetwarzaniem i komercjalizacją produktów rolnych i leśnych.

Zdaniem autorek europejscy producenci rolni w czasach kryzysu sanitarnego zapewniali konsumentom dostawy żywności o określonej jakości i w odpowiedniej ilości, jednak sytuacja gospodarcza wymuszała na nich niekiedy sprzedaż własnych produktów poniżej wartości rynkowej. Ta i inne formy ochrony swojej pozycji w sektorze rolno-spożywczym zostały poddane analizie w świetle prawodawstwa Unii Europejskiej (art. 101 TFUE, postanowień dyrektywy nr 633 z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych) oraz prawodawstwa hiszpańskiego poświęconego wsparciu sektora rolno-spożywczego (dekretu królewskiego-ustawy nr 5 z 25 lutego 2020 r., ustawy nr 8 z 16 grudnia 2020 r.).

Santiago Escribano Pintor, Jorge O. Cáceres Gianni, *Necesidad de armonización de la legislación apícola en el territorio nacional. Estudio de caso: las distancias entre apiarios* (O potrzebie harmonizacji prawodawstwa pszczelarskiego na terytorium kraju. Studium przypadku: odległości między pasiekami), RDAA 2020, nr 76, s. 49–92.

W XXI wieku hiszpański sektor pszczelarski zaczął odnotowywać coraz gorsze wyniki gospodarcze. Zdaniem autorów do takiej sytuacji przyczyniła się zwłaszcza niejednolita regulacja działalności pszczelarskiej, w ramach której funkcjonuje prawodawstwo na poziomie krajowym (w postaci dekretów królewskich, jak np. dekret nr 209 z 22 lutego 2002 r., w ramach którego ustanowione zostały m.in. przepisy po-

rządkowe dotyczące prowadzenia gospodarstw pszczelarskich), jak również na poziomie lokalnym, gdzie parlamenty poszczególnych wspólnot autonomicznych przyjęły liczne akty prawa miejscowego poświęcone pszczelarstwu.

Taki stan prawny nie ułatwia prowadzenia przez pszczelarzy działalności w postaci pszczelarstwa wędrownego. Obowiązują ich bowiem normy prawa krajowego, a także akty prawne poszczególnych wspólnot autonomicznych, w ramach których zostały przyjęte np. różne przepisy dotyczące odległości między ulami przenośnymi a nieruchomościami sąsiadującymi z nimi, jak również zróżnicowane wymogi sanitarne względem rodzin pszczelich. Według autorów znacznie różniące się przepisy w zakresie pszczelarstwa wędrownego w ramach hiszpańskich wspólnot autonomicznych utrudniają pszczelarzom wędrownym prowadzenie tego rodzaju działalności. W tej sytuacji zdaniem S. Escribano Pintora i J.O. Cáceresa Gianniego prawodawca krajowy powinien dokonać ujednolicenia norm prawnych dotyczących pszczelarstwa na poziomie krajowym, aby nie pozostawiać nadmiernej swobody w tym zakresie jednostkom samorządu terytorialnego, która – jak widać na przykładzie pszczelarstwa wędrownego – może prowadzić do znacznych utrudnień przy prowadzeniu tej działalności

Ana María Pérez Vallejo, *Hacia una agricultura sostenible: la mujer como agente del cambio* (W kierunku zrównoważonego rolnictwa: kobieta jako inicjatorka zmian), RDAA 2020, nr 76, s. 147–175.

Oprócz postanowień Deklaracji Pekinńskiej i Platformy Działania – Cele Strategiczne z 1995 r. oraz Konwencji ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r., pozycji kobiety w środowisku rolnym nie zostały poświęcone prawie żadne strategie czy polityki rolne w większości państw świata. Sytuacja ta uległa zmianie dopiero niedawno. W tym kontekście można wymienić działania organizacji międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa, która w 2019 r. przewidziała wsparcie finansowe dla 15 państw rozwijających się pod warunkiem przyjęcia prawodawstwa zmierzającego do poprawy sytuacji kobiet pracujących w sektorze rolnym.

Polityka mająca na celu zwiększenie aktywizacji oraz wyrównanie szans kobiet w środowisku rolnym została także przyjęta w prawodawstwie, strategiach i dokumentach Hiszpanii i Unii Europejskiej. Jeżeli chodzi o pierwszy z wymienionych porządków prawnych, to postanowienia dotyczące równości płci zostały zawarte w hiszpańskiej ustawie nr 35 z 4 października 2011 r. o współwłasności gospodarstw rolnych. Postanowienia te są również ważnym punktem odniesienia dla Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2021–2027.

OPRAC. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

„Revue de Droit Rural”

Jean-Luc Guchet, *Mises en perspective des relations entre l'homme et l'animal* (Perspektywiczne ujęcie relacji między człowiekiem a zwierzęciem), RDR 2021, nr 489, s. 16–18.

Autor artykułu przedstawia, jak kształtuje się relacja między człowiekiem a zwierzęciem. Ukazuje ją w ujęciu historycznym i geograficznym oraz określa ją jako cywilizacyjną, wskazując, że ma ona charakter nie tylko żywnościowy, ale także kulturowy czy duchowy. Coraz częściej pojawiają się jednak opinie, że należy zmienić dotychczasowy stosunek zawłaszczania i uwolnić zwierzę od wpływu człowieka. Autor podejmuje próbę wyjaśnienia przyczyn takiej zmiany poglądów i uzasadnienia, dlaczego relacja między człowiekiem a zwierzęciem, do tej pory pozostawiana osobistemu uznaniu, tradycyjnym praktykom czy obrzędom religijnym, staje się przedmiotem interesu publicznego i formalizacji prawnej. Pośród głównych czynników tej zmiany wskazuje ewolucję mentalności, postępującą modernizację systemów rolniczych i kryzys ekologiczny. Kwestia traktowania zwierząt staje się obecnie narzędziem krytyki społeczeństwa nastawionego na konsumpcjonizm czy nadmierną eksploatację przyrody. Autor w konkluzji stwierdza, że rośnie społeczna wrażliwość i poczucie winy z powodu degradacji natury i złego traktowania zwierząt.

Stéphane Cantero, *Le droit pénal et l'animal* (Prawo karne i zwierzęta), RDR 2021, nr 489, s. 24–25.

Główne zagadnienie artykułu stanowi sposób kwalifikowania czynów dokonanych na zwierzętach lub takich, których są one sprawcami, w perspektywie prawa karnego. Pierwsza z tych kategorii ujmuje zwierzę jako ofiarę czynu zabronionego i charakteryzuje umyślne wykorzystanie, które może przyjmować formę aktów okrucieństwa, nieuzasadnionego uszkodzenia, doprowadzenia do śmierci czy wykorzystania seksualnego zwierzęcia, za które grozi kara od grzywny do dwóch lat pozbawienia wolności. Autor przedstawia ponadto czyn nieumyślnego nadużycia i zaniedbania. Spowodowanie śmierci czy naruszenie integralności cielesnej w wyniku niezdarności, lekkomyślności, nieuwagi czy zaniedbania grozi karą grzywny, natomiast porzucenie zwierzęcia może być sankcjonowane karą pozbawienia wolności. Zwierzę, ustawowo chronione przed złym traktowaniem, jest także objęte ochroną przed nieuzasadnionym wykorzystaniem w celach naukowych czy rozrywkowych. Druga kategoria przedstawiona przez autora odnosi się do zwierzęcia jako sprawcy czynu zabronionego, gdy jest wykorzystywane jako narzędzie zbrodni. Autor prezentuje w tym kontekście regulacje prewencyjne, podając jako przykład te dotyczące hodowli zwierząt niebezpiecznych. W podsumowaniu stwierdza zaś, że w obu tych przypadkach zwierzę jest ofiarą człowieka, albo bezpośrednio, gdy wyrządzana jest mu krzywda, albo pośrednio, gdy zostaje wykorzystane do skrzywdzenia kogoś innego.

Raymond le Guidec, *Perspectives réalistes: le vieillissement des anciens agriculteurs, rappel de quelques idées* (Realistyczne perspektywy: starzenie się rolników, przegląd wybranych zagadnień), RDR 2021, nr 490, s. 1–2.

Autor porusza zagadnienie wpływu pandemii na sytuację rolników w podeszłym wieku. Wprowadzenie szczepień z pewnością przyczyni się do poprawy jakości i długości ich życia. Nie będzie jednak stanowić remedium na proces starzenia się. W artykule podjęta została tematyka wrażliwości, niezdolności osób starszych do podjęcia środków ochronnych czy występowania we własnym imieniu i zaprezentowane zostały narzędzia prawne służące wsparciu ich w tej materii. Autor pisze także o kwestiach spadkowych, wskazując na reformę z czerwca 2006 r. i rodzaj antycypacji dziedziczenia polegający na obdarowywaniu spadkobierców za życia i dokonywaniu nieodwołalnych darowizn na ich rzecz. Tradycja przekazywania majątku przyszłym spadkobiercom za życia spadkodawcy jest dość powszechna, jednak – jak zauważa autor – musi wiązać się z pewną ostrożnością. Z tego względu zalecane jest np. dokonywanie darowizn w postaci „gołej własności”, która pozwala darczyńcy zastrzec sobie prawo do korzystania z darowanych dóbr, a zatem oznacza tytuł prawny bez rzeczywistego uposażenia. W kontekście opieki nad osobami starszymi autor wspomina o obowiązku alimentacyjnym dzieci wobec rodziców. Kolejny akt prawny dotyczący wsparcia osób starszych zostanie uchwalony wiosną tego roku.

Abdoulaye Ngom, *Accès des pays en développement aux marchés agricoles internationaux et phénomène de l'accaparement des terres arables* (Dostęp krajów rozwijających się do międzynarodowych rynków rolnych i zjawisko zawłaszczania ziemi uprawnej), RDR 2021, nr 491, s. 21–25.

Artykuł dotyczy neokolonializmu rolniczego. Porusza kwestię dostępu krajów rozwijających się do zagranicznych rynków rolnych i przejmowania gruntów rolnych. Autor zaczyna rozważania od przedstawienia definicji najważniejszych pojęć. Wskazuje, że polityka zagranicznych inwestycji rolnych w celach komercyjnych na dużą skalę stanowi zagrożenie dla dostępu do rynku, a także dla rolnictwa w krajach rozwijających się. Ten agrarny neokolonializm ogranicza korzyści wynikające z preferencyjnego dostępu krajów rozwijających się do międzynarodowych rynków rolnych. Według autora warunkiem lepszego wykorzystania możliwości tego dostępu jest odpowiedzialne zarządzanie na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Celem jest zapobieganie zawłaszczaniu ziemi oraz pogodzenie rolnictwa przemysłowego i tradycyjnego. Autor zauważa, że sposobem promowania zagranicznych inwestycji rolnych bez strat po stronie krajów rozwijających się mogłoby być rolnictwo kontraktowe. Konieczne byłoby jednak osiągnięcie większej spójności między polityką wsparcia handlu a polityką zagranicznych inwestycji rolnych, aby zapobiec zawłaszczaniu ziemi, które może stać się poważnym zagrożeniem dla dostępu do rynków międzynarodowych krajów już zmarginalizowanych w handlu światowym.

„Rivista di Diritto Agrario”

Antonio Jannarelli, *La parabola della „specialità” dell’impresa agricola dopo il d.lgs. sulle crisi di impresa: considerazioni critiche* (Parabola „swoistości” przedsiębiorstwa rolnego po dekrete legislacyjnym w sprawie kryzysów biznesowych: uwagi krytyczne), RDA 2019, z. 2, s. 197–238.

Autor podjął się analizy nowej regulacji dotyczącej kryzysu i niewypłacalności przedsiębiorstw – dekretu legislacyjnego nr 14 z 12 stycznia 2019 r. w zakresie przedsiębiorstw rolnych. Uznał, że akt ten uprzywilejował przedmiotowe aspekty przedsiębiorstwa i „profil” podmiotowy – dłużnika. Dekret legislacyjny nr 14 z 2019 r. skonsolidował regulację obowiązującą od 1942 r., która w jednolity sposób ujmowała przedsiębiorstwo rolne, podczas gdy akty prawne z 2001 r. przeformułowały art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego. Według autora użycie w tytule nowej regulacji wyrażenia „kryzys przedsiębiorstwa” jest zabiegiem innowacyjnym, ale tytuł ten nie w pełni odpowiada jej treści. Co więcej, prawodawca nie uwzględnił szczególnego charakteru przedsiębiorstwa rolnego i jego wewnętrznej struktury, przeciwnie – regulacja nie uwzględnia bilansu funkcji promocyjnej i poziomu protekcjonizmu. Zabrakło w niej także zróżnicowania przedsiębiorstw rolnych.

Alessandra di Lauro, *Le denominazioni d’origine protette e le indicazioni geografiche protette: strumenti per lo sviluppo sostenibile dell’impresa agricola* (Chronione nazwy pochodzenia i chronione oznaczenia geograficzne: instrumenty zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa rolnego), RDA 2019, z. 2, s. 239–259.

Przedmiotem rozważań są chronione nazwy pochodzenia i oznaczenia geograficzne jako instrumenty zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa rolnego. Teza, że oznaczenia te stanowią instrumenty zrównoważonego rozwoju, nie jest w pełni uzasadniona. Autorka wykazuje, że w regulacji dotyczącej wymienionych oznaczeń występują sprzeczności i niepewne związki ze zrównoważonym rozwojem, a także podkreśla trudności, z jakimi mierzą się przedsiębiorstwa, wybierając te instrumenty.

Zgodnie z dokumentami ONZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa omawiane oznaczenia stały się narzędziami wzmacniania zrównoważonego rozwoju w różnych miejscach na świecie. Wymieniono w nich produkty wykazujące związki z obszarem geograficznym, np. herbata Darjeeling (z Indii), pieprz Penja (z Kamerunu), wino Vale dos Vinhedos (z Brazylii). Autorka zauważa jednak, że mimo użycia wspomnianych oznaczeń wątpliwy wydaje się czasem związek produktu i zrównoważonego rozwoju, a w wielu przypadkach nawet takiego związku nie ma.

Zrównoważony rozwój jest procesem zachodzącym na styku różnych wymiarów: ekonomicznego, społecznego, środowiskowego, a także kulturowego. Z prawnego punktu widzenia jest to zagadnienie złożone i trudno uchwytne. Czym bowiem jest

zrównoważony rozwój? Postawione pytanie wydaje się jak najbardziej zasadne. Warto w tym względzie sięgać do celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030, choć brakuje w niej np. konkretnych kryteriów oceny i sposobów eliminowania konfliktów interesów.

Autorka celnie ujmuje charakter badanych oznaczeń, wskazując, że stanowią one „wyrażenie depozytu zbiorowej pamięci”, które dotyczy sposobu wytwarzania, jakości produktów i ich charakterystyki w przeszłości. W kontekście zrównoważonego rozwoju oznaczenia są więc matrycą pamięci do zachowania na przyszłość. Jednocześnie historyczny aspekt produkcji rolnej, wyrażony poprzez te oznaczenia, wskazuje, że jest ona z założenia „dobra, czysta i zasadna” (jest to nawiązanie do literatury włoskiej), choć w niektórych okresach historii produkcji rolnej stosowane praktyki wcale nie były zrównoważone.

Antonio Jannarelli, *Comparazione e diritto agrario* (Studia porównawcze i prawo rolne), RDA 2019, z. 2, s. 443–455.

Przedmiotem rozważań jest prawo rolne jako szczególna dziedzina prawa. Autor dowodzi, że prawo rolne przeszło ewolucję od protekcjonizmu do „swoistości rolnej” w świetle strategicznego znaczenia wielofunkcyjności pierwotnego sektora rolnego w gospodarce. Pierwszą fazą jego rozwoju był właśnie etap protekcjonizmu, w drugiej – należy akcentować wyjątkowość (swoistość) regulacji.

We Włoszech prawo rolne było początkowo przedmiotem badań w ujęciu historycznoprawnym (diachronicznym). Analizowano wtedy rozwiązania dotyczące umowy kontraktacji, dzierżawy, użytkowania cywilnego czy własności leśnej. W 1957 r. powołano Instytut Prawa Rolnego i Porównawczego we Florencji, który prowadzony był przez Giangastone Bolla, a od 1922 r. wydawano „Rivista di Diritto Agrario”. Następnie w badaniach nad prawem rolnym podjęto studia prawnoporównawcze, odwołując się do regulacji prawnych innych krajów.

Zastosowanie metody porównawczej w prawie rolnym wiąże się zdaniem autora z rozwojem prawa rolnego zarówno na szczeblu unijnym, jak i międzynarodowym, w związku z globalizacją gospodarki. Było to nieuniknione z racji powstania w 1995 r. Światowej Organizacji Handlu i wzrostu znaczenia międzynarodowej wymiany towarów. Obecnie ważną pozycję w systemie prawnym zajmuje prawo żywnościowe, które dotyczy m.in. konkurencji na szczeblu międzynarodowym, choć inne są jej modele instytucjonalne w Europie, Stanach Zjednoczonych czy Chinach.

OPRAC. KATARZYNA LEŚKIEWICZ

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

WYBRANE TEZY ORZECZEŃ W SPRAWACH ROLNYCH

Stosunki własnościowe w rolnictwie i kształtowanie ustroju rolnego

1. Z art. 61 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że przewidziane w nim roszczenie regulacyjne przysługuje tylko tej kościelnej osobie prawnej, która była właścicielem nieruchomości przed jej upaństwowieniem, albo następcy prawnemu takiej osoby pod tytułem ogólnym.

2. Za kościelne osoby prawne wyposażone w podmiotowość także na gruncie świeckiego prawa państwowego należy uznać diecezje i parafie, istniejące w chwili wejścia w życie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Parafie te weszły w sytuację prawną beneficjów proboszczowskich i kościołów parafialnych i aktualnie mają status ich następców prawnych.

3. Roszczenia regulacyjne nie służą wyłącznie sanowaniu naruszeń prawa mających miejsce w związku z nieprawidłowym stosowaniem aktów normatywnych o charakterze nacjonalizacyjnym, ale w pewnych przypadkach także sanowaniu samej nacjonalizacji przeprowadzonej w zgodzie z jej założeniami, tyle że zakwestionowanej po zmianie ustrojowej, jednak nie aktem przywracającym poprzedni stan własnościowy wszystkim, których nacjonalizacja dotknęła, lecz wyłącznie kościelnym osobom prawnym. Także ta okoliczność powinna zdeterminować wąską wykładnię art. 61 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Przesłanką roszczenia regulacyjnego przewidzianego w art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej jest stwierdzenie, że organy zaangażowane w wykonywanie ustawy o dobrach martwej ręki nie wydzieliły proboszczom należnych im w myśl ustawy o dobrach martwej ręki gospodarstw rolnych. Wydzielenie to można jednak uznać za dokonane jedynie wówczas, gdy nastąpiło z zachowaniem trybu postępowania przewidzianego w art. 4 ust. 2–5 ustawy o dobrach martwej ręki, a zatem gdy miało podstawę w decyzji

właściwego do jej wydania organu. Faktyczne pozostawienie proboszczowi gruntów o pewnym areale przez osoby obejmujące po wejściu w życie ustawy o dobrach martwej ręki we władanie Państwa nieruchomości kościelne, nawet potwierdzone protokołem, nie stanowi wydzielenia proboszczom należnych im w myśl ustawy o dobrach martwej ręki gospodarstw rolnych. Ustawodawca bowiem wyraźnie przewidział w tym przypadku zastosowanie formy decyzji administracyjnej.

Wyrok SN z 12 marca 2020 r., II CSK 676/18

Legalis Nr 2364834

W postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku nie było podstaw do badania, co wchodzi w skład gospodarstwa rolnego i czy faktycznie są to elementy, o których mowa w art. 55³ KC, w tym nieruchomości rolne. Rzeczywiste istnienie nieruchomości rolnych, gospodarstwa rolnego i jego składników powinno być przedmiotem ustaleń dokonywanych w toku postępowania o dział spadku, gdzie należy wskazać majątek, który ma być przedmiotem ustaleń dokonywanych w toku postępowania o dział spadku, gdzie należy wskazać majątek, który ma być przedmiotem działu i nieruchomości stanowiące własność spadkodawcy (art. 680 KPC).

Postanowienie SN z 16 czerwca 2020 r., I NSNc 40/19

Legalis Nr 2369529

1. Jeżeli nieruchomości objęte rozgraniczeniem były przedmiotem postępowań prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250 ze zm.), zakończonych wydaniem aktów własności ziemi, to w pierwszej kolejności należy ustalić zakres samostannego posiadania przedmiotowych nieruchomości na dzień 4 listopada 1971 r., który wyznaczał stan prawny w rozumieniu art. 153 KC. Ustalenie faktycznego przebiegu spornych granic w momencie wejścia w życie tej ustawy jest zagadnieniem z zakresu postępowania dowodowego, oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego i ustaleń faktycznych, które to elementy wchodzi do podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. Wątpliwości dotyczące stanu prawnego granic nie uzasadniają stosowania dalszych kryteriów rozgraniczenia, które można zastosować dopiero wtedy, gdy stanu prawnego nie da się ustalić.

2. Wydany w ramach postępowania uwłaszczeniowego akt własności ziemi, potwierdzający nabycie z mocy prawa z dniem 4 listopada 1971 r. własności nieruchomości, jest decyzją administracyjną, a w związku z uzyskaniem przymiotu ostateczności stanowi wyłączny dowód nabycia jej własności (por. art. 10 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Dz. U. Nr 11, poz. 81). Jednak w sytuacji, gdy zakres stanu posiadania na gruncie w rzeczywistości nie odzwierciedla stanu wynikającego z aktu własności ziemi, może on w dalszej konsekwencji prowadzić do zasiedzenia przygranicznego pasa gruntu, z tym zastrzeżeniem, że ewentualny bieg

zasiedzenia mógłby się rozpocząć dopiero po 5 listopada 1971 r., bowiem wszczęcie postępowania o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 26 października 1971 r. przerywa bieg terminów zasiedzenia w stosunku do posiadacza takiej nieruchomości, który był uczestnikiem postępowania uwłaszczeniowego.

Postanowienie SN z 16 września 2020 r., III CSK 53/20

Legalis Nr 2496202

1. Akt własności ziemi to decyzja nie tylko stwierdzająca, że wskazana w nim osoba, będąca posiadaczem samoistnym nieruchomości rolnej w dniu 4 listopada 1971 r., z tym dniem nabyła jej własność, ale i potwierdzająca, że w tym dniu była ona posiadaczem samoistnym nieruchomości.

2. W postępowaniu cywilnym sąd nie jest uprawniony do kwestionowania prawidłowości i skutków ostatecznej decyzji administracyjnej, choćby zachodziły w tym zakresie wątpliwości, z wyjątkiem decyzji dotkniętych tzw. bezwzględną nieważnością (nieistniejących), to jest aktów wydanych przez oczywiście niewłaściwy organ administracji publicznej lub bez zachowania jakichkolwiek przepisów postępowania lub bez podstawy materialnoprawnej.

Postanowienie SN z 25 września 2020 r., I CSK 17/20

Legalis Nr 2486162

1. Współwłaściciel nieruchomości występujący z wnioskiem o stwierdzenie nabycia spadku po innym jej współwłaścicielu ma interes, w rozumieniu art. 1025 § 1 zd. 1 KC, nie tylko w uzyskaniu w ogóle stwierdzenia nabycia spadku, ale również w prawidłowym wykazaniu następstwa po spadkodawcy – współwłaścicielu, zważywszy na to, że spadkobiercy staną się współwłaścicielami takiej nieruchomości.

2. Pojęcie zainteresowania (interesu prawnego) w rozumieniu art. 510 § 1 KPC w odniesieniu do współwłaściciela powinno być interpretowane podobnie na gruncie różnego typu spraw rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym.

3. Ze względu na domniemanie prawne statuowane w art. 1025 § 2 KC współwłaściciel rzeczy, w postępowaniu o zniesienie współwłasności, nie może kwestionować w trybie art. 618 § 1 KPC uprawnień następców prawnych po innym współwłaścicielu, jeśli legitymują się prawomocnym postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku. W takiej sytuacji współwłaściciel może wystąpić z wnioskiem o uchylenie lub zmianę postanowienia spadkowego.

Postanowienie SN z 7 października 2020 r., V CSK 560/18

Legalis Nr 2481130

Dzierżawcy, który na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz

o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382) złożył Agencji Nieruchomości Rolnych oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu dzierżawionej nieruchomości rolnej Skarbu Państwa z zastosowaniem prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1491 ze zm.), nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży.

Postanowienie SN z 13 października 2020 r., II CSK 505/19
Legalis Nr 2486111

Decyzja o zlikwidowaniu i wykreśleniu z rejestru przedsiębiorstw państwowych Państwowego Gospodarstwa Rolnego, w celu przekazania majątku tego przedsiębiorstwa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, nie może naruszać praw rzeczowych ograniczonych należących do osób trzecich, takich jak: użytkowanie. Ewentualne pozbawienie osoby trzeciej prawa rzeczowego ograniczonego do nieruchomości stanowiłoby rażące naruszenie prawa.

Wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1652/19
Legalis Nr 2492986

Osoba chcąc wziąć udział w licytacji nieruchomości rolnej powinna więc okazać rzeczoną zgodę albo wykazać, że nie ma obowiązku jej uzyskania, tj. że posiada status rolnika indywidualnego w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1655). Należy przy tym dodać, iż ustawa ta w art. 7 formalizuje, w odniesieniu do niektórych z przesłanek składających się na definicję rolnika indywidualnego, sposób dowodzenia (dokumentowania) ich spełnienia. O ile w przypadku przesłanki osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego wystarczające jest złożenie stosownego oświadczenia, tak dowodem potwierdzającym zamieszkanie jest zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały, a z kolei posiadanie kwalifikacji rolniczych może być wykazane dokumentami określonymi w wydanym na podstawie tej ustawy akcie wykonawczym.

Wyrok NSA z 29 maja 2020 r., II FSK 2897/19
Legalis Nr 2419266

Rozwiązanie umowy przekazania gospodarstwa rolnego uzasadniają przejawy wyjątkowo nagannych zachowań następców o charakterze długotrwałym, a nie zwykłe sytuacje konfliktowe, choćby były naganne, czy też nawet wyjątkowo naganne, ale jednostkowe zachowania. Postępowanie następcy oceniane jako sprzeczne z zasadami współżycia społecznego musi być w myśl ustawy uporczywe, zatem długotrwałe i zamierzone. Po drugie, nawet jeśli w sprawie zostaną ustalone fakty uzasadniające rozwiązanie umowy, to sąd nie jest zobligowany do jej rozwiązania, lecz musi rozważyć zarówno interes rolnika, który przekazał gospodarstwo, jak i interes następcy

w świetle zasad współżycia społecznego i wydać rozstrzygnięcie możliwie najbardziej odpowiednie w konkretnej sytuacji.

Wyrok SA w Białymstoku z 18 lutego 2020 r., I ACa 884/19
Legalis Nr 2398788

Przy wykładni przepisu art. 993 KC i art. i 994 KC ustawodawca posługuje się w nim zwrotem „darowizna”, co nie może budzić wątpliwości, jest zabiegiem celowym i prowadzącym do objęcia tą regulacją tylko takich umów, które kwalifikowane być mogą jako darowizna.

Wyrok SA w Gdańsku z 29 czerwca 2020 r., V ACa 532/19
Legalis Nr 2467286

Opodatkowanie rolnictwa

Nie jest możliwy dualizm polegający na tym, że w ramach wspólnego gospodarstwa rolnego, w którym określono równe udziały bez dokonania zniesienia współwłasności, funkcjonowało będzie dwóch podatników podatku od towarów i usług, gdzie jeden będzie czynnym podatnikiem podatku od towarów i usług, a drugi podatnik podatku VAT będzie korzystał ze zwolnienia od tego podatku i miał status rolnika ryczałtowego.

Wyrok NSA z 17 stycznia 2020 r., I FSK 1726/17
Legalis Nr 2287493

Uzyskany przez stronę przychód w części dotyczącej sprzedaży udziału w nieruchomości stanowiącej pastwiska trwałe, rowy, grunty orne może korzystać ze zwolnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 28 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Natomiast sprzedaż udziału w nieruchomości stanowiącej nieużytki, które nie zostały sklasyfikowane jako użytek rolny, będzie podlegała opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Sprawia to, że do uzyskanego w ten sposób przychodu będzie miał zastosowanie art. 30e ust. 1 ww. ustawy.

Wyrok NSA z 3 grudnia 2020 r., II FSK 1763/18
Legalis Nr 2509062

Jeżeli w posiadaniu przedsiębiorcy są użytki rolne lub lasy, to zasadniczo podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, chyba że nie są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Nie są zaś zajęte wtedy, gdy pomimo posiadania ich przez przedsiębiorcę są wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem klasyfikacyjnym, a więc na działalność rolną lub leśną. Kryterium „zajęcie na prowadzenie działalności gospo-

darczej” należy więc uznać za dość precyzyjne dla ustalenia sposobu opodatkowania gruntu.

Wyrok NSA z 10 grudnia 2020 r., II FSK 1420/20

Legalis Nr 2508978

1. Organ podatkowy nie może samodzielnie dokonywać klasyfikacji funkcji nieruchomości, lecz powinien odwołać się do odpowiednich zapisów ewidencji gruntów i budynków.

2. Powszechnie przyjmuje się, że ewidencja gruntów i budynków jest urzędowym źródłem informacji faktycznych wykorzystywanych w postępowaniach administracyjnych i w każdym przypadku, gdy dane zawarte w deklaracji czy informacji złożonej przez podatnika są niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji, rozstrzygające znaczenie dla opodatkowania gruntów mają zapisy wynikające z ewidencji.

3. Zgodnie z art. 194 Ordynacji podatkowej dane zawarte w ewidencji mają walor dokumentu urzędowego. Ordynacja podatkowa dopuszcza możliwość przeprowadzenia dowodu przeciwko dokumentom urzędowym. Przeciwdowód może być przeprowadzony także w postępowaniu podatkowym i również w tym postępowaniu można wykazać, że dane z ewidencji nie są zgodne ze stanem rzeczywistym. Zatem organ podatkowy może odmówić wiarygodności dokumentowi urzędowemu jedynie w przypadku, gdy przeprowadzi postępowanie przeciwko jego autentyczności lub przeciwko zgodności z prawdą. Skoro jednak zapis w ewidencji gruntów stanowi dowód z dokumentu urzędowego, przeciwdowodem w sprawie pozwalającym organom podatkowym ustalić wymiar podatku na podstawie innych danych niż wynikające z ewidencji gruntów i budynków powinien być również dokument. Dopiero jeżeli postępowanie przeciwko dokumentowi urzędowemu doprowadzi do obalenia jednego z domniemań, dokument taki nie będzie stanowił dowodu.

Wyrok WSA w Krakowie z 19 lutego 2020 r., I SA/Kr 970/19

Legalis Nr 2296952

Osobom fizycznym, na których ciąży obowiązek podatkowy w zakresie podatku rolnego oraz jednocześnie podatku od nieruchomości, dotyczący przedmiotów opodatkowania położonych na terenie tej samej gminy, wysokość należnego zobowiązania podatkowego pobieranego w formie łącznego zobowiązania pieniężnego ustala organ podatkowy w jednej decyzji. Łączne zobowiązanie pieniężne należne od przedmiotów opodatkowania stanowiących współwłasność dwóch lub więcej osób fizycznych ustala się w odrębnej decyzji (nakazie płatniczym), którą wystawia się na którejkolwiek ze współwłaścicieli.

Wyrok WSA z 12 marca 2020 r., III SA/Gd 828/19

Legalis Nr 2307882

Rozliczenie podatku VAT przez podatnika powinno uwzględniać całość dochodów z gospodarstwa, a nie tylko z jego wyodrębnionej części.

Wyrok WSA w Łodzi z 25 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 10/20

Legalis Nr 2467796

Przeniesienie obowiązku podatkowego w podatku rolnym z właściciela na dzierżawcę może mieć miejsce jedynie w sytuacji określonej w art. 3 ust. 3 ustawy o podatku rolnym, czyli jeżeli grunty gospodarstwa rolnego zostały w całości lub w części wydierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników lub przepisów dotyczących uzyskiwania rent strukturalnych.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 26 listopada 2020 r., I SA/Rz 477/20

Legalis Nr 2504131

W świetle art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych mającego charakter *lex specialis* względem przepisów regulujących opodatkowanie podatkiem rolnym i leśnym, już samo zajęcie gruntu na prowadzenie działalności gospodarczej skutkuje objęciem tych gruntów opodatkowaniem podatkiem od nieruchomości, niezależnie od tego, czy prowadzona jest na nich inna działalność. Grunty leśne, nad którymi przebiegają linie elektroenergetyczne, są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przesyłu energii przez przedsiębiorstwo energetyczne. Wobec tego to, że grunty leśne, na których ustanowiono służebność przesyłu, nie znajdują się w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, o czym stanowi art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, nie oznacza, że nie są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Przez pojęcie gruntów „zajętych” na prowadzenie działalności gospodarczej, o czym stanowi art. 2 ust. 2 wskazanej ustawy podatkowej, należy rozumieć faktyczne wykonywanie konkretnych czynności, działań na gruncie, powodujących dokonanie zamierzonych celów lub osiągnięcie konkretnego rezultatu, związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Oznacza to, że chodzi tu o zajęcie na prowadzenie działalności gospodarczej, do której odwołuje się ustawodawca w przepisie art. 1a ust. 1 pkt 4 ustawy podatkowej, a więc działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 646 ze zm.).

Wyrok WSA w Olsztynie z 16 grudnia 2020 r., I SA/Ol 795/20

Legalis Nr 2525364

Wykładnia językowa art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych wskazuje, że brak jest podstaw do wyłączenia ze zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych sprzedaży własności gruntów rolnych stanowiących gospodarstwo rolne na rzecz nabywcy, który nie posiada na dzień zawarcia umowy sprzedaży żadnych użytków rolnych lub gospodarstwa rolnego.

Wyrok WSA w Opolu z 17 grudnia 2020 r., I SA/Op 271/20

Legalis Nr 2523846

Ubezpieczenie społeczne rolników

1. W stosunkach wiejskich niczym szczególnym była pomoc dzieci przy określonych pracach polowych i gospodarskich. Jest jednak różnica między pomocą a stałą pracą na zasadzie obowiązku. Wspólnota rodzinna ustala z reguły określony porządek, zależny od funkcjonowania gospodarstwa rolnego, w którym poszczególnym członkom przypisywane są obowiązki i zarazem odpowiedzialność. Nieustalenie takiego porządku w odniesieniu do wnioskodawcy uprawnia ustalenie, że jego głównym zadaniem było kontynuowanie nauki i ukończenie technikum.

2. Z faktu powtarzania jednego roku nauki nie wynika domniemanie stałej pracy w gospodarstwie rolnym w wymiarze co najmniej 4 godzin dziennie.

Wyrok SN z 8 października 2020 r., III UK 158/19

Legalis Nr 2498326

W latach 70-tych i 80-tych ubezpieczenie społeczne rolników nierzadko zbiegało się z ubezpieczeniem pracowniczym na skutek jednoczesnego zatrudnienia rolnika poza rolnictwem, przez co rolnicy stawali się dwuzawodowcami. W związku z taką praktyką w warunkach obligatoryjności ubezpieczeń społecznych mogło istnieć podwójne ubezpieczenie z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w nim i jednoczesnego wykonywania zatrudnienia poza rolnictwem. Na tym tle może istnieć zbieg uprawnień do świadczeń emerytalnych na podstawie tych odrębnych systemów ubezpieczeń społecznych, a systemy ubezpieczenia społecznego rolników i pracowników, mimo rozdzielnych regulacji i osobnych źródeł finansowania, od początku respektowały wzajemnie okresy podlegania ubezpieczeniu.

Wyrok SN z 20 października 2020 r., III UK 170/19

Legalis Nr 2500650

1. Użycie w treści art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zwrotu „praca w gospodarstwie rolnym”, a nie np. „praca na rzecz gospodarstwa rolnego” bądź „praca w interesie gospodarstwa rolnego”, musi powodować, że chodzi w nim wyłącznie o prace wykonywane na terenie tego gospodarstwa rolnego, to znaczy prace pozostające w związku miejscowym z gospodarstwem rolnym. Również wykładnia funkcjonalna (celowościowa) omawianego przepisu daje podstawę do przyjęcia, że chodzi w nim o pracę wykonywaną jedynie w gospodarstwie rolnym, a więc na jego terenie.

2. Przesłankę zaliczenia do okresów składkowych okresów pracy w gospodarstwie rolnym stanowi wykonywanie takiej pracy w wymiarze odpowiadającym co najmniej połowie pełnego wymiaru czasu pracy. Praca ta ma mieć charakter ciągły, co oznacza nastawienie ubezpieczonego na stałe świadczenie pracy w gospodarstwie rolnym (gotowość do jej świadczenia, dyspozycyjność) i odpowiadającą temu nastawieniu niezmienną możliwość skorzystania z jego pracy przez rolnika. Dlatego też negatywną przesłanką

w omawianym zakresie staje się doraźna pomoc w wykonywaniu typowych obowiązków domowych czy wykonywanie w gospodarstwie rolnym prac o charakterze dorywczym, okazjonalnie i w wymiarze niższym od połowy pełnego wymiaru czasu pracy.

Postanowienie SN z 26 sierpnia 2020 r., III UK 353/19

Legalis Nr 2483089

Zatrudnienie wynikające ze stosunku członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej nie odpowiada warunkom opisanym w art. 22 § 1 Kodeksu pracy, bowiem z jego istoty wynikają prawa i obowiązki niewystępujące w stosunku pracy.

Postanowienie SN z 15 grudnia 2020 r., III PK 12/20

Legalis Nr 2517563

W rozumieniu ustawy „utrzymuje się” z gospodarstwa rolnego także ten, kto włada nim na podstawie tytułu prawnego (zwykle prawa własności lub posiadania samoistnego) pozwalającego na oddanie tego gospodarstwa w posiadanie zależne, tj. w dzierżawę lub w użytkowanie. Przepis art. 5 ust. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie mówi o dochodzie faktycznie osiąganym z działalności rolniczej, lecz zawiera założenie, że kwota wynikająca z przewidzianego w nim wyliczenia jest dochodem miesięcznym przyjętym do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego. Ustawodawca przyjął domniemanie w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych, iż z gospodarstwa rolnego uzyskuje się dochód.

Wyrok NSA z 29 kwietnia 2020 r., I OSK 566/19

Legalis Nr 2364911

Dopłaty bezpośrednie do gospodarstw rolnych, tzw. jednolita płatność obszarowa oraz płatności uzupełniające do powierzchni niektórych upraw pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, uwzględnione są w ogłaszającym przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym przeciętnym dochodzie z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego, a tym samym uwzględnione są już w dochodzie z gospodarstwa rolnego, wyliczanym na podstawie art. 5 ust. 8 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Skoro dopłaty bezpośrednio wliczone zostały już do dochodu z gospodarstwa rolnego (które to wyliczenie ma charakter ryczałtowy i nie przesądza o rzeczywiście wartości osiągniętych z gospodarstwa rolnego pożytków), to nie można uznać, że dochód z dopłat bezpośrednich będzie sumowany (a więc liczony ponownie) z dochodem z gospodarstwa rolnego, tym razem jako dochód z działalności pozarolniczej, bo tylko takie dochody zgodnie z art. 5 ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych mogą być sumowane z dochodem z gospodarstwa rolnego.

Wyrok NSA z 21 maja 2020 r., I OSK 385/19

Legalis Nr 2359638

1. Przepis art. 2 pkt 19 lit. c ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci nie może być wykładany literalnie, w kontekście problemu zmniejszenia wynagrodzenia niemającego charakteru utraty zatrudnienia. Jednakże ustawodawca, definiując pojęcie „utraty dochodu” jako „utraty dochodu” spowodowanej określonymi zdarzeniami, w istocie nie określił treści zwrotu „utrata dochodu”, a jedynie wskazał, że w rozumieniu wskazanej ustawy utrata dochodu stanowi następstwo ściśle określonych w ustawie okoliczności wymienionych w katalogu wskazanym w art. 2 pkt 19 tej ustawy, w sposób wyraźny przesądzając zasadniczo to, że utrata dochodu będąca następstwem innych okoliczności niż wskazane w powyższym przepisie nie jest utratą dochodu w rozumieniu ustawy. Należy zatem przyjąć, że zdarzenia wymienione w katalogu określonym w punktach a–j przepisu art. 2 pkt 19 omawianego aktu należy traktować jako przesłanki nierozdzielnie związane z rozumieniem zwrotu „utrata dochodu”, a w konsekwencji jako zdarzenia, które należy rozważać w kontekście treści tego właśnie zwrotu.

2. Zmniejszenie się dochodu uzyskiwanego z gospodarstwa rolnego na skutek rozwiązania umowy dzierżawy części gospodarstwa nie jest dochodem utraconym w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

3. Ustawodawca w ustawie przyjął domniemanie, że z gospodarstwa rolnego uzyskuje się dochód niezależnie od tego, czy się w tym gospodarstwie pracuje, czy też zostało ono oddane w posiadanie zależne innej osobie. Ustawodawca przyjął zatem założenie, że z prawa własności gospodarstwa rolnego, bez względu na okoliczność, czy jest ono prowadzone osobiście, czy też oddane innej osobie w posiadanie zależne, wynika, że właściciel osiąga określony normatywnie dochód.

Wyrok NSA z 29 maja 2020 r., I OSK 1486/19
Legalis Nr 2393028

Całkowita niezdolność do pracy w danym gospodarstwie rolnym nie może być traktowana jako całkowita niezdolność do jakiegokolwiek pracy orzekana w trybie powszechnego ubezpieczenia społecznego.

Wyrok SA w Szczecinie z 21 stycznia 2020 r., III AUa 299/19
Legalis Nr 2283020

Praca, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, może być pracą wykonywaną przez osobę będącą członkiem rodziny rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne, a także przez osobę niepowiązaną z nim węzłem rodzinnym.

Wyrok SA w Białymstoku z 23 czerwca 2020 r., III AUa 71/20
Legalis Nr 2488301

Przepis art. 5 ust. 8 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych określa tzw. ryczałtowy tryb ustalania dochodu osiąganego z gospodarstwa rolnego i nie przewiduje on wyjątków od przyjętej w nim zasady. Ustawodawca przyjął zatem niewzruszalne domniemanie (fikcję prawną), że z gospodarstwa rolnego uzyskuje się dochód niezależnie od tego, czy się na nim rzeczywiście pracuje, czy też zostało ono oddane w posiadanie zależne innej osobie. W świetle ustawy utrzymującym się z gospodarstwa rolnego jest zatem także ten, kto włada nim na podstawie tytułu prawnego pozwalającego na oddanie tego gospodarstwa w posiadanie zależne, tj. w dzierżawę lub w użytkowanie. Z punktu widzenia powołanego przepisu bez znaczenia jest okoliczność, czy gospodarstwo rolne jest uprawiane, czy też nie i z jakiego powodu oraz czy rzeczywiście przynosi ono dochody. W przypadku jednak posiadania gospodarstwa rolnego w okresie krótszym niż roczny dochód z tytułu posiadania rzeczonoego gospodarstwa winien być liczony proporcjonalnie do czasookresu jego posiadania w skali roku.

Wyrok WSA w Olsztynie z 4 sierpnia 2020 r., II SA/OI 216/20
Legalis Nr 2423367

Płatności bezpośrednie i wspieranie obszarów wiejskich

1. Skierowanie decyzji administracyjnej (innego aktu administracyjnego) do strony zmarłej, a więc do osoby, która w danym momencie nie miała już w istocie przymiotu strony postępowania, jest wadliwością decyzji, która nie podlega konwalidacji. Prowadzenie postępowania administracyjnego w stosunku do osoby zmarłej i wydanie wobec niej decyzji ocenione być musi jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Jest to bowiem uchybienie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwie do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Charakter „strony” przysługujący osobie fizycznej wygasa bowiem najpóźniej z jej śmiercią. Oznacza to, że w stosunku do osób zmarłych nie można wszczynać postępowań ani wydawać orzeczeń. Nie ma przy tym znaczenia, czy organ prowadzący postępowanie wiedział, że osoba ta („strona”) nie żyje, czy też takiej wiedzy nie posiadał, ponieważ przepis art. 156 § 1 KPA w ogóle nie nawiązuje do wiedzy organu o okolicznościach skutkujących nieważnością decyzji.

2. Tak długo, jak trwa małżeństwo i małżonkowie wspólnie prowadzą działalność rolniczą, posiadają oni status producenta rolnego, niezależnie od tego, że wpis do ewidencji producentów obejmuje tylko jednego z małżonków. Numer identyfikacyjny nadany temu małżonkowi, co do którego współmałżonek wyraził zgodę, identyfikuje bowiem producenta rolnego – małżonków. Natomiast z chwilą ustania małżeństwa przez śmierć jednego z małżonków ustaje także byt prawny tego producenta rolnego. Śmierć jednego z małżonków powoduje, że postępowanie wszczęte złożonym wnioskiem nie może być kontynuowane z udziałem żyjącego małżonka jako strony tego postępowania.

nia. Kontynuacja postępowania następuje, gdy żyjący małżonek jako następca prawny producenta rolnego wstąpi do zainicjowanego wcześniej postępowania.

Wyrok NSA z 21 stycznia 2020 r., I GSK 772/19

Legalis Nr 2295316

Warunki można uznać za stworzone sztucznie, jeżeli na podstawie istniejących okoliczności faktycznych można przyjąć, że nie miałyby one miejsca, gdyby podmiot działał rozsądnie, kierując się zgodnymi z prawem motywami innymi niż uzyskanie korzyści sprzecznej z celami systemu wsparcia. Przy czym klauzula generalna nie dotyczy konkretnych sytuacji, jakie mogą powstać na gruncie konkretnej płatności. Bowiem z założenia obejmuje całość bądź istotną część zjawiska uznawanego za sztuczne wykreowanie określonych elementów stanów faktycznych tak, aby odpowiadały one nie przepisowi prawnemu, który miałyby w „normalnym” układzie rzeczy zastosowanie, ale innemu przepisowi – dla podmiotu tej kreacji (manipulacji) korzystniejszemu. Nie jest bowiem możliwe stworzenie skutecznej normy ogólnej, która wprost przewidywałaby zakaz wskazanego wyżej działania prowadzącego wprost do uzyskania płatności w wysokości wyższej od tej, którą beneficjent otrzymałby w „normalnym” układzie.

Wyrok NSA z 20 maja 2020 r., I GSK 1752/19

Legalis Nr 2393149

To podmiot inicjujący postępowanie w przedmiocie przyznania płatności bezpośrednich powinien wykazać swoje racje.

Wyrok NSA z 27 maja 2020 r., I GSK 1665/19

Legalis Nr 2364860

Zgodnie z § 13r ust. 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pomoc, o której mowa w ust. 1 wskazanego rozporządzenia (dla gospodarstw, w których szkody w uprawach rolnych spowodowane zostały wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi), pomniejsza się o 50%, jeżeli w dniu wystąpienia szkód w uprawach rolnych co najmniej 50% powierzchni upraw w gospodarstwie rolnym, z wyłączeniem łąk i pastwisk, nie było ubezpieczonych co najmniej od jednego z ryzyk, wskazanych w § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia. Pomoc, o której mowa w rozporządzeniu, nie jest jednak przyznawana do gruntu niebędącego uprawą rolną w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Uprawa roślin pastewnych czy traw na gruntach ornych nie jest łąką lub pastwiskiem.

Wyrok NSA z 17 czerwca 2020 r., I GSK 2130/19

Legalis Nr 2418859

Płatności rolnicze, których źródłem finansowania są środki unijne, podlegają kontroli w zakresie ich wydatkowania, m.in. czy ich wypłata realizuje cele nakreślone przez prawodawcę w regulacjach unijnych i krajowych. Beneficjenci zostali zatem zobowiązani do spełnienia szeregu warunków dotyczących przyznawanych dopłat rolniczych, w tym umożliwienia przeprowadzenia kontroli realizacji zaciągniętych zobowiązań w miejscu prowadzonej działalności rolniczej (kontrola na miejscu). Nie może zatem podmiot, który otrzymał lub ubiega się o przyznanie płatności, dokonywać czynności lub zaniechań pożądaných czynności, uniemożliwiając w ten sposób przeprowadzenie skutecznej kontroli, sprawdzenie stanu faktycznego związanego z zaciągniętymi zobowiązaniami.

Wyrok NSA z 23 czerwca 2020 r., I GSK 205/20
Legalis Nr 2486026

Z uwagi na treść art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (u.s.b.w.) odwołanie się do terminologii cywilistycznej w zakresie rozróżnienia posiadania samoistnego i posiadania zależnego jest uzasadnione jedynie w sytuacji, gdy o płatności do tych samych działek występują jednocześnie właściciel i użytkownik. Współposiadanie może bowiem występować niezależnie od tego, czy jest to posiadanie samoistne, czy jak w tym przypadku – zależne. W każdym jednak przypadku tytułem uprawniającym do uzyskania płatności jest posiadanie przez rolnika gruntów, które musi być rozumiane jako faktyczne prowadzenie na określonych gruntach działalności rolniczej, a w przypadku współposiadania działek rolnych tytułem uprawniającym do uzyskania płatności bezpośrednich jest posiadanie przez rolnika gruntów objętych obszarem zatwierdzonym w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tych płatności (art. 7 ust. 1 pkt 2 i art. 8 ust. 1 pkt 2 u.s.b.w.) oraz stosownie do art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.s.b.w. uzyskanie zgody innych współposiadaczy.

Wyrok NSA z 31 lipca 2020 r., I GSK 503/18
Legalis Nr 2478692

Aby zostać beneficjentem pomocy w ramach wnioskowanych płatności, nie wystarczy być posiadaczem (dzierżawcą) działek rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego, ale należy je również faktycznie rolniczo użytkować. Płatność jest udzielana producentowi rolnemu do działalności rolniczej, co do której jest kierowane wsparcie unijne, a więc może ona dotyczyć tylko takich rolników, którzy decydują o profilu upraw i dokonują swobodnie zabiegów agrotechnicznych, a także prowadzą hodowlę zwierząt.

Wyrok NSA z 31 lipca 2020 r., I GSK 502/18
Legalis Nr 2478726

Organ, weryfikując podejrzenia co do stworzenia sztucznych warunków uzyskania płatności, powinien przede wszystkim ustalić, czy posiadane przez rolnika gospodarstwo odpowiada pojęciu gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013, czy jest on rolnikiem w rozumieniu art. 2 pkt 14 wskazanej ustawy i art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1307/2013, a także czy prowadzi działalność rolniczą w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009. Dokonane w tym zakresie ustalenia powinny stanowić punkt wyjścia do dalszych ustaleń na okoliczność, czy prowadzona przez rolnika działalność jest ukierunkowana na zbyt, czyli na cele zarobkowe, co jednak nie może być jedynie pozorowane, czy rolnik pozostaje w rolniczej aktywności zawodowej co do dzierżawionych gruntów i hodowli zakupionego bydła. Nie można bowiem zapominać, że przyznanie płatności wiąże się z faktycznym władztwem i użytkowaniem rolniczym danego gospodarstwa rolnego przez stronę wnioskującą, niezależnie od posiadania przez nią określonego tytułu prawnego do danego gruntu w rozumieniu przepisów prawa rzeczowego.

Wyrok NSA z 31 lipca 2020 r., I GSK 501/18
Legalis Nr 2478725

1. O tym, że przejęcie posiadania musi nastąpić od osoby realizującej dotychczasowe zobowiązanie rolnośrodowiskowe, świadczy przepis art. 44 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że osoba przejmująca całość lub część gospodarstwa od beneficjenta wsparcia, które uzależnione zostało od podjęcia zobowiązania, może przejąć zobowiązanie na pozostały okres. Z przepisu tego wynika bezpośredni związek pomiędzy osobą, która podjęła zobowiązanie (beneficjent wsparcia), a osobą przejmującą gospodarstwo lub jego część od beneficjenta, a nie jak wynika z wykładni odmiennej – od osoby trzeciej.

2. Przyjęty kierunek zmian legislacyjnych wprowadzonych w § 32 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 na mocy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 344) – polegających na wyrażeniu *expressis verbis*, że warunkiem przyznania płatności nowemu posiadaczowi gruntu jest przedstawienie oświadczenia obejmującego zobowiązanie do kontynuowania realizacji zobowiązania rolnośrodowiskowego podjętego przez rolnika, który był dotychczas posiadaczem tych gruntów (§ 32 ust. 5 pkt 1 lit. a) – nie podważa, lecz dodatkowo potwierdza prawidłowość dokonanej wykładni prawa materialnego.

Wyrok NSA z 5 sierpnia 2020 r., I GSK 348/18
Legalis Nr 2478551

Z uwagi na treść art. 20 ust. 1 i ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2014–2020 odwołanie się do terminologii cywilistycznej w zakresie rozróżnienia posiadania samoistnego i posiadania zależnego jest uzasadnione jedynie w sytuacji, gdy o płatności do tych samych działek występują jednocześnie właściciel i użytkownik. W każdym jednak przypadku tytułem uprawniającym do uzyskania płatności jest posiadanie przez rolnika gruntów, które musi być rozumiane jako faktyczne prowadzenie na określonych gruntach działalności rolniczej, a w przypadku współposiadania działek rolnych tytułem uprawniającym do uzyskania płatności ONW jest posiadanie przez rolnika gruntów objętych obszarem zatwierdzonym w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tych płatności oraz stosownie do art. 20 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy uzyskanie zgody innych współposiadaczy.

Wyrok NSA z 10 września 2020 r., I GSK 521/18
Legalis Nr 2482004

Posiadanie gruntów w ujęciu cywilistycznym jest niewystarczające i nie stanowi dostatecznej przesłanki do ubiegania się o płatności obszarowe. W tym zakresie ustalenia powinny dotyczyć nie tyle tytułu prawnego do władania gruntem, ale faktycznego posiadania i użytkowania rolniczych działki, która to przesłanka uprawnia do otrzymania płatności. Konstrukcja instytucji płatności obszarowych wynika bowiem ze wspólnej polityki wspierania dochodów rolników i dotyczy, co wynika bezpośrednio z prawa wspólnotowego, pomocy finansowej udzielonej tylko tym podmiotom, które są faktycznymi użytkownikami gruntów rolnych. Innymi słowy, omawiana pomoc finansowa powinna być przyznana tym rolnikom, którzy faktycznie rolniczo użytkują posiadane działki rolne, a zatem tym, którzy samodzielnie decydują o rodzaju upraw, o dokonaniu zabiegów agrotechnicznych, zbieraniu plonów, a przy tym utrzymują grunty zgodnie z normami dobrej kultury rolnej przez określony czas. Tego rodzaju prace nie mogą mieć charakteru sporadycznego.

Wyrok NSA z 10 września 2020 r., I GSK 916/20
Legalis Nr 2498992

Organ, badając, czy rolnik spełnia wymogi do uzyskania wnioskowanych płatności, powinien przede wszystkim ocenić, czy prowadzone przez niego gospodarstwo rolne spełnia wymogi gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów krajowych i unijnych, a więc czy stanowi oddzielną jednostkę pod względem technicznym i ekonomicznym, posiadającą oddzielne kierownictwo, która prowadzi hodowlę zwierząt lub produkuje produkty rolne, utrzymuje grunty do celów produkcyjnych według zasad dobrej kultury rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Podmiotem uprawnionym do uzyskania płatności jest bowiem tylko ten posiadacz gruntów rolnych, który faktycznie je użytkuje, prowadzi na tych gruntach działalność rolniczą, co wiąże się z kolei z wykonywaniem szeregu czynności (np. agrotechnicz-

nych związanych z uprawą gruntu) oraz podejmowaniem w tym przedmiocie decyzji. Podstawą odmowy przyznania płatności jest wykazanie rolnikowi stworzenia sztucznych warunków do jej uzyskania, a skoro tak, to obowiązkiem organu wywodzącego z tego faktu skutki prawne w postaci odmowy przyznania płatności jest wykazanie tych okoliczności.

Wyrok NSA z 24 września 2020 r., I GSK 513/18

Legalis Nr 2487688

Jeżeli dla uzyskania płatności wystarczające jest, co do zasady, samo posiadanie przez rolnika zadeklarowanej do płatności działki, warunek ten nie jest wystarczający w przypadku działek wchodzących w skład ZWRSP, względem których rolnik musi legitymować się tytułem prawnym, przez który należy rozumieć np.: zawartą z ANR umowę dzierżawy, użytkowania wieczystego, użyczenia lub inną umowę, na podstawie której rolnik korzysta z gruntu, albo umowę lub decyzję, na podstawie której działka została przekazana rolnikowi w trwały zarząd. Konstrukcja przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. PROW 2014–2020, w szczególności jej regulacje zawarte w art. 27 ust. 1 pkt 1–4 uzasadnia pogląd, że w postępowaniach w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych na podstawie przepisów ustawy, obowiązek przedstawiania dowodów oraz składania wyjaśnień co do okoliczności sprawy ciąży na stronie, natomiast organ nie ma obowiązku aktywnego poszukiwania dowodów. Wobec zobowiązania strony do przedstawienia wszystkich dowodów oraz udzielania wyjaśnień co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek oraz jednoczesnego zobowiązania organu do wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego ustawodawca przeniósł ciężar dowodu na osobę, która z danego faktu wywodzi skutki prawne, odstępując tym samym od zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 KPA.

Wyrok NSA z 4 grudnia 2020 r., I GSK 1091/20

Legalis Nr 2529620

Niezbędną przesłanką przyznania pomocy finansowej do gruntów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jest posiadanie tytułu prawnego do tych gruntów. Z tych powodów nie można uznać za trafny pogląd, że uprawniony do płatności jest tylko i wyłącznie podmiot, który „tytuł prawny”, o którym mowa w ustawie z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Takie rozumienie art. 18 ust. 4 tej ustawy nie zawęża terminu „tytuł prawny” i nie dyskwalifikuje części podmiotów dysponujących i uprawiających ziemię oraz pozostających w dobrej wierze. Przepis ten celowo wprowadza zawężające rozumienie terminu „tytuł prawny”, które nie jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 lit. m) rozporządzenia nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla

rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347, str. 608, ze zm.). Pojęcia „tytuł prawny”, o którym mowa w art. 18 ust. 4 ustawy, nie można rozumieć jako bezumownego korzystania w działek. Zawsze musi być to zatem stosunek obligacyjny.

Wyrok NSA z 4 grudnia 2020 r., I GSK 1092/20

Legalis Nr 2529612

Warunki można uznać za stworzone sztucznie, jeżeli na podstawie istniejących okoliczności faktycznych można przyjąć, że nie miałyby one miejsca, gdyby podmiot działał rozsądnie, kierując się zgodnymi z prawem motywami innymi niż uzyskanie korzyści sprzecznej z celami systemu wsparcia. Przy czym klauzula generalna nie dotyczy konkretnych sytuacji, jakie mogą powstać na gruncie konkretnej płatności. Bowiem z założenia obejmuje całość bądź istotną część zjawiska uznawanego za sztuczne wykreowanie określonych elementów stanów faktycznych tak, aby odpowiadały one nie przepisowi prawnemu, który miałby w „normalnym” układzie rzeczy zastosowanie, ale innemu przepisowi – dla podmiotu tej kreacji (manipulacji) korzystniejszemu. Nie jest bowiem możliwe stworzenie skutecznej normy ogólnej, która wprost przewidywałaby zakaz wskazanego wyżej działania prowadzącego wprost do uzyskania płatności w wysokości wyższej od tej, którą beneficjent otrzymałby w „normalnym” układzie. Dokonując wykładni pojęcia „stworzenie sztucznych warunków do uzyskania płatności”, sąd może oprzeć się nie tylko na elementach takich jak więź prawna, ekonomiczna lub personalna pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne, lecz także na wskazówkach świadczących o istnieniu zamierzonej koordynacji pomiędzy tymi osobami. Proceder tworzenia sztucznych warunków należy bowiem oceniać kompleksowo.

Wyrok NSA z 4 grudnia 2020 r., I GSK 1108/20

Legalis Nr 2529613

Ustawodawca na mocy art. 4 ust. 6 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa upoważnił Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego zakresu i sposobów realizacji zadań wymienionych w ust. 1, w tym warunków i trybu udzielania wsparcia w ramach tych zadań, mając na względzie priorytety polityki państwa w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz efektywne wykorzystanie środków finansowych. Nie ulega zatem wątpliwości, że tak skonstruowana delegacja ustawowa obejmuje także umocowanie do określenia kategorii podmiotów uprawnionych do płatności (tj. „warunki” udzielania wsparcia) na przykład przez uprzywilejowanie niektórych grup przedsiębiorców.

Wyrok NSA z 11 grudnia 2020 r., I GSK 1137/20

Legalis Nr 2528657

W zakresie uprawnień do otrzymania dopłat unijnych decydujące znaczenie ma wyłącznie okoliczność faktycznego posiadania i użytkowania (uprawy) deklarowanych działek. Może to dotyczyć również także bezumownego korzystania z gruntów, zatem wnioskodawca winien udowodnić nie tytuł prawny do danej nieruchomości (w niniejszej sprawie okoliczność ta nie była kwestionowana) – a faktyczne jej użytkowanie, fakt władania nią. Ciężar dowodu w zakresie wykazania użytkowania rolniczego działek obciąża rolnika. Organy nie mają obowiązku podejmowania wszelkich działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, a jedynie winny rozpatrzyć przedłożony przez rolnika wniosek i wyjaśnić, czy podmiot wnioskujący o przyznanie płatności spełnia warunki do ich otrzymania.

Wyrok WSA w Opolu z 24 stycznia 2020 r., I SA/Op 499/19
Legalis Nr 2284072

Dokonując wykładni zawartego w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym wyrażenia „do powierzchni nieprzekraczającej [...] ha” sąd uznał, że wskazany limit powierzchni (norma obszarowa) dotyczy posiadania całego gospodarstwa rolnego, zarówno nowo utworzonego przez to nabycie, jak i powstałego w wyniku powiększenia gospodarstwa rolnego. Określenie to dotyczy warunków zastosowania zwolnienia, a nie odnosi się wprost do gruntów będących przedmiotem zwolnienia.

Wyrok WSA w Szczecinie z 13 lutego 2020 r., I SA/Sz 833/19
Legalis Nr 2297115

Uznać należy, że państwowemu członkowskim został pozostawiony pewien zakres swobodnego uznania w odniesieniu do dokumentów i dowodów wymaganych od beneficjentów płatności. Korzystając z zakresu swobodnego uznania, państwa członkowskie (w tym Polska) powinny uwzględnić cele przepisów unijnych dotyczących pomocy, przestrzegać ogólnych zasad prawa unijnego, w szczególności zasady proporcjonalności. W Polsce koniecznym stało się przyjęcie rozwiązań uniemożliwiających przyznawanie dopłat do użytkowanej państwowej ziemi bez tytułu prawnego.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27 lutego 2020 r., I SA/Go 732/19
Legalis Nr 2296663

Kwalifikowalność działek rolnych do pomocy sprawdza się za pomocą wszelkich odpowiednich środków. W tym celu w uzasadnionych przypadkach wymaga się dodatkowych dowodów. W miarę możliwości państwa członkowskie mogą wykorzystywać teledetekcję oraz techniki globalnego systemu nawigacji satelitarnej. Kontrole na miejscu mogą być realizowane metodą inspekcji terenowej lub metodą FOTO. Ustawodawca pozostawia państwowemu członkowskim dowolność stosowania metod pomiaru powierzchni, pod tym jednakże warunkiem, że zastosowana metoda gwarantuje dokładność pomiaru co najmniej na poziomie określonym przez unijne normy technicz-

ne. W tym zakresie ustawodawca unijny, jak i krajowy w art. 75 § 1 KPA wprowadza otwarty i szeroki katalog środków dowodowych – metod pomiaru powierzchni, spełniających przynajmniej minimalne standardy dokładności pomiaru. Wybór metody pomiaru wobec tego pozostawiony jest swobodzie podmiotu dokonującego pomiaru. Bez wątpienia o wyborze metody będą decydować w znacznym stopniu również uwarunkowania i ukształtowanie terenu, wielkość i kształt działek, występowanie na nim urządzeń pomniejszających faktycznie możliwą do zadeklarowanej uprawy rolnej powierzchnię czy też nieutrzymywanie w dobrej kulturze rolnej powierzchni o nieregularnych kształtach. Narzędzia informatyczne, o których mowa w art. 67, 68 i 70 rozporządzenia nr 1306/2013, oraz przepisy ograniczające możliwość przyznania płatności do powierzchni przekraczającej maksymalny kwalifikowalny obszar nie pozwalają na zastosowanie jakiegokolwiek tolerancji pomiaru.

Wyrok WSA w Białymstoku z 11 marca 2020 r., I SA/Bk 670/19
Legalis Nr 2327633

1. Prowadząc postępowanie mające na celu zweryfikowanie wniosku o przyznanie płatności, organ zobowiązany jest w każdym przypadku rozważyć, czy w przypadku danego beneficjenta nie wystąpiły okoliczności dotyczące wykreowania tzw. sztucznych warunków pozwalających na uzyskanie płatności w kwotach wyższych niż te, które by stronie przysługiwały, gdyby do stworzenia takich warunków nie doszło. Podmiot wnioskujący winien być świadomy, że złożony przez niego wniosek oceniany jest także w tym aspekcie. Zwłaszcza gdy jednocześnie kontroli podlegają wnioski złożone przez podmioty z nim powiązane. Obowiązek udowodnienia spełnienia warunków do przyznania płatności lub pomocy finansowej spoczywa na stronie występującej o ich przyznanie. Natomiast obowiązek wykazania stworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania płatności ciąży na organie, który w tym wypadku wywodzi skutki prawne poprzez odmowę przyznania płatności.

2. Pozbawienie danego podmiotu płatności jest możliwe w przypadku ustalenia przez organ zaistnienia trzech przesłanek: po pierwsze stwierdzenia sztucznego stworzenia warunków wymaganych do otrzymania płatności, po drugie wykazania celu w postaci osiągnięcia korzyści wynikających z uregulowań, a więc subiektywnego elementu w postaci woli uzyskania takich korzyści, i po trzecie wykazanie sprzeczności tych korzyści z celami systemu wsparcia. W ramach badania elementu subiektywnego (zamiaru) organ posiada kompetencję do badania okoliczności związanych z powstaniem grupy producentów, a ponadto takie badanie może podejmować przed dokonaniem płatności, oceniając, czy nie stworzono w sposób sztuczny warunków wymaganych do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia. Organ może zatem oceniać zamiar stanowiący element towarzyszący czynnościom na etapie zawiązywania grupy oraz składania wniosków o płatność. Wobec tego to na ten moment należy rozważać intencje poszczególnych członków przyszłej grupy producentów, jak i oceniać okoliczności towarzyszące zawiązaniu danej grupy, które to okoliczności mogą wskazywać na sztuczne stworzenie warunków dla uzys-

kania wsparcia niezgodnie z celami systemu wsparcia. Tak dokonana ocena powinna być przeprowadzona z uwzględnieniem całokształtu okoliczności mogących świadczyć o zamiarach beneficjenta, w tym także tych, które pojawiły się już po zawiązaniu grupy i po wystąpieniu z wnioskiem o dokonanie płatności.

3. Składanie przez utworzone podmioty odrębnych wniosków i zgłoszenie w nich działek rolnych, które zgłoszone łącznie uzasadniałyby mniejszą płatność, wskazuje na stworzenie sztucznych warunków.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 marca 2020 r., I SA/Go 13/20
Legalis Nr 2327628

Kwestia skutku sztucznego tworzenia warunków uprawniających do otrzymania płatności przez beneficjentów została jednolicie uregulowana w przepisach unijnych w odniesieniu do obu filarów Wspólnej Polityki Rolnej. Warto również podkreślić, że środki pomocowe przeznaczone na finansowanie płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wypłacane są z budżetu Unii Europejskiej, a w związku z tym podlegają ochronie zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich. W myśl art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia działania skierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego, mającymi zastosowanie w danym przypadku, przez sztuczne stworzenie warunków w celu uzyskania tej korzyści prowadzą do nieprzyznania lub wycofania korzyści.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 marca 2020 r., I SA/Go 19/20
Legalis Nr 2327606

1. Nie stanowi rozpoczęcia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym jako kierujący rozpoczęcie hodowli, przy jednoczesnym nieobjęciu w posiadanie gruntów, które to grunty są niezbędną przesłanką do uznania, iż mamy do czynienia z gospodarstwem rolnym.

2. Z gospodarstwem rolnym mamy do czynienia wówczas, gdy w jego skład wchodzi grunty rolne (użytki rolne). Jeśli ten warunek nie jest spełniony, to możemy mieć do czynienia z co najwyżej „gospodarstwem hodowlanym”, którego prowadzenie przez skarżącego nie mieści się w zakresie art. 50 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013.

Wyrok WSA w Opolu z 5 sierpnia 2020 r., I SA/Op 138/20
Legalis Nr 2478574

1. Celem płatności jest dofinansowanie do produkcji rolnej, pomoc rolnikom, którzy faktycznie użytkują będące w ich posiadaniu grunty rolne, a nie tylko są formalnymi posiadaczami gruntów, co do których wnioskuje o dopłaty.

2. Bezumowne korzystanie z gruntu, a także wykonywanie za zgodą podmiotu mającego tytuł prawny do tego gruntu określonych prac na gruncie, który podmiot ten jednocześnie użytkuje rolniczo, nie powoduje, że grunt ten staje się przedmiotem

współposiadania w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1312 ze zm.), podmiotu uprawnionego i tego, który wykonuje prace o charakterze agrotechnicznym za przyzwoleniem podmiotu uprawnionego w zakresie, w jakim został prawidłowo wypełniony, oraz na podstawie dołączonych do niego prawidłowych dokumentów.

Wyrok WSA w Białymstoku z 23 września 2020 r., I SA/Bk 214/20
Legalis Nr 2481661

Przez pojęcie posiadania gruntów rolnych należy rozumieć jako faktyczne użytkowanie gruntów rolnych. Oznacza to, że można mieć tytuł prawny do gruntu rolnego, ale nie mieć uprawnienia do płatności oraz że można posiadać grunty rolne bez tytułu prawnego, a nawet w złej wierze i z tego tytułu mieć prawo do uzyskania płatności. Dodatkowo należy wskazać, że rolnik wnioskujący o płatność nie jest zobowiązany do bezpośredniej pracy na gruntach, tzn. nie musi stosownych czynności agrotechnicznych wykonywać osobiście, rzecz jednak w tym, by dokonywane były one w jego imieniu. W zależności od okoliczności władanie gruntem może polegać także na zlecaniu osobom trzecim dokonania stosownych zabiegów, jednak istotne jest to, by rolnik posiadał decyzyjność, jak, co, gdzie i kiedy dany grunt zasiać, komu i kiedy zlecić prace polowe. Istotą płatności obszarowych jest więc to, że są one przyznawane osobie, która rzeczywiście użytkuje grunty, tzn. decyduje m.in., jakich i przy pomocy jakiego rodzaju maszyn i urządzeń rolniczych dokonywać zabiegów agrotechnicznych, podejmuje także decyzje o terminie zbioru plonów, itp.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 3 listopada 2020 r., I SA/Rz 307/20
Legalis Nr 2501388

Dla uzyskania płatności bezpośrednich nie wystarczy być posiadaczem działek rolnych w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, ale ponadto należy je rolniczo użytkować. Jak bowiem wynika z regulacji unijnych i krajowych, istota płatności obszarowych wyraża się w udzielaniu pomocy tylko tym podmiotom, które są faktycznymi użytkownikami gruntów rolnych. Zatem ustawowa przesłanka posiadania gospodarstwa nie jest powiązana z tytułem prawnym wnioskodawcy do nieruchomości, ale ma związek z faktycznym władztwem nad gruntem rolnym, co polega na jego rolniczym użytkowaniu. W związku z tym decyzje administracyjne dotyczące przyznania bądź odmowy przyznania płatności bezpośrednich mogą być podejmowane po uprzednim ustaleniu, czy producent rolny jest, czy nie jest posiadaczem gruntów rolnych zgłoszonych we wniosku. Poza posiadaniem ustawodawca wymaga utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, co wyraźnie wskazuje na faktyczne, rzeczywiste posiadanie (władanie) gruntami rolnymi w dacie składania wniosku.

Wyrok WSA w Kielcach z 5 listopada 2020 r., I SA/Ke 314/20
Legalis Nr 2507751

Literalna wykładnia § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, w brzmieniu sprzed 15 marca 2019 r., w którym jest mowa o wszystkich trwałych użytkach zielonych zadeklarowanych we wniosku o przyznanie płatności ekologicznej, przeczy tezie, iż obejmuje on wszystkie trwałe użytki zielone w gospodarstwie, w tym objęte innymi płatnościami. Należy bowiem wziąć pod uwagę, iż w przepisie tym jest mowa o wszystkich trwałych użytkach zielonych – lecz pojęcie „wszystkie” odnosi się do TUZ-ów objętych wnioskiem o przyznanie płatności ekologicznej, nie zaś innych płatności. Rolnik ma prawo do korzystania z płatności ekologicznej nie tylko co do całego gospodarstwa, ale również do jego części. To, że w jednym wniosku deklaruje chęć skorzystania również z innych płatności, nie oznacza, iż cały obszar posiadanych trwałych użytków zielonych, których nie dotyczy wniosek o przyznanie płatności ekologicznej, stanowi warunek przyznania jej tejże płatności. Dla oceny spełnienia warunków dotyczących pakietu 6 organ winien uwzględnić wszystkie trwałe użytki zielone zadeklarowane we wniosku, które dotyczą przyznania płatności ekologicznej, nie zaś wszystkie TUZ-y w gospodarstwie zadeklarowane w ramach innych płatności.

Wyrok WSA w Kielcach z 17 grudnia 2020 r., I SA/Ke 308/20
Legalis Nr 2523898

Inne

Zmiana przeznaczenia lasu na użytek rolny musi być dla właściciela tego lasu czymś niezbędnym w danej sytuacji, przy czym potrzeba ta powinna być uzasadniona nie tylko z jego subiektywnego punktu widzenia, ale przede wszystkim przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów oceny sytuacji strony i jej argumentów. Ponadto z woli ustawodawcy nie wystarcza wykazanie wystąpienia uzasadnionych potrzeb po stronie właściciela lasu. Konieczne jest bowiem jeszcze wykazanie ich szczególnego charakteru. Takie sformułowanie treści art. 13 ust. 2 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach oznacza, że zmiana lasu na użytek rolny dopuszczalna jest w zupełnie wyjątkowych sytuacjach.

Wyrok NSA z 4 lutego 2020 r., II OSK 779/18
Legalis Nr 2286660

Z przepisu art. 61 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2018 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika wymóg, by grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego musiały być położone na terenie tej samej miejscowości oraz by grunty te nie były od siebie oddzielone drogą publiczną. Jedynym wymogiem, jaki można wywieść z tego przepisu, jest wymóg, by grunty wchodzące w skład gospodarstwa

znajdowały się na terenie tej samej gminy. Brak jest argumentów do twierdzenia, że pojęcie zabudowy zagrodowej może mieć zastosowanie jedynie do budynków zlokalizowanych w obrębie jednego podwórza.

Wyrok NSA z 22 maja 2020 r., II OSK 3184/19

Legalis Nr 2419428

Pobór wód podziemnych dokonywany przez rodzinne ogrody działkowe co do zasady może być uznany za pobór na cele rolnicze, o ile służy realizacji działalności ogrodniczej stanowiącej jeden z rodzajów działalności rolniczej.

Wyrok NSA z 30 września 2020 r., II OSK 1098/20

Legalis Nr 2498261

Organ administracji architektoniczno-budowlanej w postępowaniu o przeniesienie pozwolenia na budowę inwestycji w zabudowie zagrodowej nie jest uprawniony do badania, czy osoba – na którą przenoszone jest pozwolenie na budowę – jest rolnikiem i prowadzi gospodarstwo rolne. Nie jest również uprawniony do badania kwalifikacji rolniczych inwestora.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 22 stycznia 2020 r., II SA/Rz 1259/19

Legalis Nr 2279610

1. Powierzchnia gospodarstwa rolnego związana z zabudową nie musi być położona w tej samej gminie, na terenie której planowana jest zabudowa. Przyjęcie innej wykładni powodowałoby, że w przypadku gospodarstwa rolnego usytuowanego na terenie kilku gmin, w taki sposób, że na terenie żadnej z gmin ulokowany właśnie na niej areal gospodarstwa nie przekraczałby średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w danej gminie, nie byłoby możliwe ustalenie warunków zabudowy, co byłoby niezgodne z równością wobec prawa, gdyż praktycznie i prawnie uniemożliwiałoby to skuteczne wniesienie wniosku w trybie art. 61 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i pozbawiało gospodarstwa rolnego zabudowy zagrodowej. Posłużenie się w tym przepisie pojęciem powierzchni gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekraczającą średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie jedynie „ulokálnia” brzmienie przepisu, nawiązując do okoliczności stanu faktycznego w danej gminie.

2. Na gruncie art. 61 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ma także podstaw do weryfikowania, czy osoba wnioskująca o ustalenie warunków zabudowy dla zabudowy zagrodowej spełnia kryteria uznania za rolnika indywidualnego w rozumieniu art. 6 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

Wyrok WSA w Krakowie z 10 lutego 2020 r., II SA/Kr 356/19

Legalis Nr 2297275

1. Ustawa – Prawo budowlane nie zawiera definicji użytego w przepisie art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. a pojęcia „zabudowa zagrodowa” i „działka siedliskowa”. Zabudowa zagrodowa stanowi szczególny rodzaj zabudowy – w rozumieniu § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zabudowę tę stanowią w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodnich oraz w gospodarstwach leśnych. Z zabudową zagrodową mamy więc do czynienia, jeśli na działce znajduje się chociażby jeden z tychże przykładowo wymienionych obiektów, o ile będzie się składał na rodzinne gospodarstwo rolne, hodowlane lub ogrodnicze oraz leśne. Zabudowa zagrodowa służy więc prowadzeniu działalności gospodarczej, stanowiąc jednocześnie miejsce zamieszkania i pracy rolnika oraz jego rodziny, a grunty zajęte pod budynki mieszkalne w gospodarstwach rolnych uznaje się za grunty wykorzystywane rolniczo. Zabudowa zagrodowa stanowi w konsekwencji połączenie funkcji mieszkaniowej z funkcją produkcji rolnej.

2. Z kolei użyte w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane pojęcie „działka siedliskowa” należy rozumieć zgodnie z gramatycznym brzmieniem jako teren zamieszkania, osiedlenia się. Siedlisko to teren o charakterze kameralnym (prywatnym), na którym posadowiony jest dom mieszkalny, gdzie koncentrują się czynności życiowe rolnika oraz jego rodziny i zaspokajane są ich elementarne potrzeby życiowe. Siedlisko stanowi pewną bazę i zaplecze istniejącego gospodarstwa, ułatwiającą produkcję rolną. Pojęcie działki siedliskowej nie może zatem zostać sprowadzone i zrównane z pojęciem działki ewidencyjnej.

Wyrok WSA w Łodzi z 7 lutego 2020 r., II SA/Łd 752/19
Legalis Nr 2284980

Właściciel jest odpowiedzialny za sposób wykonywania pracy w jego gospodarstwie rolnym, w tym także przez osoby, za pomocą których prace te są wykonywane. Ponosi odpowiedzialność za bezpieczne wykonywanie czynności, tak w zakresie bezpieczeństwa osób trzecich, jak i wszelkich osób wykonujących pracę na rzecz rolnika.

Wyrok SA w Krakowie z 24 lutego 2020 r., I ACa 260/19
Legalis Nr 2388757

Przepis art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że: Podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, [...] powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny pod warunkiem, że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Z cyt. przepisu wynika, że tereny przeznaczone w planie miejscowym na cele rolne można podzielić na działki gruntu o powierzchni nie mniejszej niż 0,3 ha (czyli 3000 m²), a na działki mniejsze wyłącznie w dwóch

przypadkach wymienionych w przepisie. Jeżeli nie zachodzi żaden z tych przypadków, podział jest niedopuszczalny.

Wyrok WSA w Krakowie z 25 lutego 2020 r., II SA/Kr 1203/19

Legalis Nr 2296777

Prowadzenie upraw ogrodnich na terenie rodzinnych ogrodów działkowych dotyczy jedynie drobnych upraw w celu zaspokojenia własnych potrzeb osób korzystających z rodzinnych ogrodów działkowych i nie może być utożsamiane z prowadzeniem działalności w celach rolniczych. Co istotne, w art. 12 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych na terenach rodzinnych ogrodów działkowych wprowadzono zakaz prowadzenia działalności gospodarczej lub innej działalności zarobkowej, a więc również działalności rolniczej. Objęcie zatem terenów rodzinnych ogrodów działkowych taką samą ochroną jak gruntów rolnych i leśnych nie oznacza, że tereny rodzinnych ogrodów działkowych są wykorzystywane do celów rolniczych.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2 kwietnia 2020 r., II SA/Go 65/20

Legalis Nr 2354370

1. Notariusz jako płatnik, będąc jednocześnie funkcjonariuszem publicznym o szczególnych kwalifikacjach w zakresie znajomości prawa, winien wykonywać swój zawód profesjonalnie i z zachowaniem zasady staranności. Odpowiada on za własne działanie bądź zaniechanie, nie zaś za działania osób trzecich. Oświadczenie złożone przez kupującego (dotyczące wypełnienia przesłanek zwolnienia podatkowego) nie zwalnia płatnika z obowiązku oceny tego stanu faktycznego w kontekście obowiązków wynikających z art. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa w związku z art. 9 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Stosując wskazany przepis, który wprost nawiązuje do regulacji zawartych w rozporządzeniu nr 1408/2013, płatnik powinien wykazać się znajomością całokształtu przepisów w zakresie przedmiotowego zwolnienia i ustalić, czy i w jakiej kwocie dalsza pomoc podatnikowi przysługuje. Ograniczenia w tym zakresie (limity pomocy de minimis) mają charakter indywidualny i ogólny (krajowy). Dlatego z równą mocą winny podlegać weryfikacji przez płatnika. Zachodzi tu więc konieczność przeprowadzenia określonego rodzaju postępowania wyjaśniającego, którego treścią będzie nie tylko ustalenie faktów i ich ocena, ale również dokonanie ich oceny prawnej. Skoro notariusz – płatnik nie uczynił zadość wskazanym obowiązkom, podlega odpowiedzialności, o której mowa w art. 30 § 1 Ordynacji podatkowej za podatek niepobrany i niewpłacony do organu podatkowego.

2. Notariusz, mający z założenia świadomość treści normy prawnej, z której korzysta, wykonując swoją działalność, i której treść determinuje określone skutki prawnopodatkowe, istotne z punktu widzenia odpowiedzialności płatnika, powinien w ramach szczególnej staranności zawodowej przygotować w sposób należyty dostęp do niezbędnych w jego praktyce publikatorów aktów prawnych (nie ograniczających się

jedynie do ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych) i informacji. Brak takiego dostępu czy niewiedza co do miejsca publikacji nie tylko nie usprawiedliwia błędów w praktyce notarialnej, ale świadczy wręcz o niedbalstwie. Jak wynika z art. 31a ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, informacje o wysokości wykorzystanego krajowego limitu skumulowanej kwoty pomocy de minimis w rolnictwie (pochodzące w szczególności z zestawień przekazywanych przez podmioty pomoc tę stosujące) są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym RP Monitor Polski co najmniej raz na kwartał, a w przypadku wyczerpania krajowego limitu skumulowanej kwoty tej pomocy – niezwłocznie. Rzeczą zatem prawnika stosującego prawo w praktyce jest regularne śledzenie tych danych i stosowanie ich w sprawach tego wymagających.

Wyrok WSA w Lublinie z 2 grudnia 2020 r., I SA/Lu 495/20
Legalis Nr 2506902

OPRAC. PAWEŁ GAŁA, KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

OBRÓT GRUNTAMI ROLNYMI W ŚWIEŁE OBRAD XXX EUROPEJSKIEGO KONGRESU I KOŁOKWIUM PRAWA ROLNEGO, POZNAŃ 2019

I. Wprowadzenie

W dniach 18–21 września 2019 r. odbywał się w Poznaniu XXX Europejski Kongres i Kolokwium Prawa Rolnego (XXX European Congress and Colloquium of Agricultural Law)¹. Przedmiotem obrad Komisji II, którym przewodniczył prof. A. Lichorowicz (UJ), była problematyka planowania przestrzennego, ochrony gruntów rolnych i obrotu nieruchomościami rolnymi. W trakcie obrad Komisji zaprezentowanych zostało 15 raportów krajowych². Na ich podstawie został opracowany raport generalny, którego pełna wersja w trzech językach (francuskim, angielskim i niemieckim) zostanie opublikowana przez Europejski Komitet Prawa Rolnego w formie książki.

Ze względu na doniosłość problematyki dyskutowanej w trakcie obrad Komisji warto przybliżyć polskiemu czytelnikowi fragment raportu generalnego odnoszącego się do wybranych zagadnień z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi.

¹ M.A. Król, A. Suchoń, P. Wojciechowski, *Sprawozdanie z XXX Europejskiego Kongresu i Kolokwium Prawa Rolnego, Poznań 18–21 września 2019 r.*, „Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 233–238.

² Autorami poszczególnych raportów krajowych byli: 1. Franz van Malleghem (Belgia), 2. Minko Georgiev (Bułgaria), 3. Milan Damohorský, Alena Chaloupková (Czechy), 4. Erkki J. Hollo (Finlandia), 5. Michaël Rivier (Francja), 6. Christiane Graß (Niemcy), 7. Csilla Csák, Zsófia Hornyák, Flóra Orosz (Węgry), 8. Irene Canfora – (Włochy), 9. Fabienne Rosen, François Jacques (Luksemburg), 10. Jerzy Bieluk, Katarzyna Czerwińska-Koral, Paweł Gała, Teresa Kurowska, Katarzyna Leśkiewicz, Dorota Łobos-Kotowska, Radosław Pastuszko, Aneta Suchoń, Małgorzata Szymańska (Polska), 11. Franci Avsec (Słowenia), 12. Pablo Amat Llombart, Juan Manuel López Torres (Hiszpania), 13. Meinrad Huser (Szwajcaria), 14. Hazel Nash (Zjednoczone Królestwo), 15. Margaret Rosso Grossman (Stany Zjednoczone).

II. Obrót *inter vivos* gruntami rolnymi

1. Ustawodawstwa nieprzewidujące szczególnych instrumentów reglamentacji obrotu *inter vivos* gruntami rolnymi

W większości ustawodawstw prezentowanych przez autorów raportów krajowych obowiązują szczególne instrumenty kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*. W niektórych państwach takie regulacje nie występują. Tytułem przykładu można podać, że regulacji wprowadzających szczególny reżim obrotu nieruchomościami rolnymi nie przewiduje ustawodawstwo czeskie, gdzie obrót tymi przedmiotami odbywa się na zasadach ogólnych, tj. przewidzianych dla innych kategorii nieruchomości. Publicznoprawnym ograniczeniom nie podlega również nabywanie nieruchomości rolnych w USA, w których ani regulacje stanowe, ani federalne nie przewidują tego typu restrykcji, a wręcz przeciwnie – wprowadzają szereg udogodnień dla osób zamierzających nabyć nieruchomości rolne. Traktowanie gruntów rolnych tak jak innych przedmiotów obrotu jest również rozwiązaniem charakterystycznym dla regulacji obowiązujących w Zjednoczonym Królestwie. Potencjalny nabywca nieruchomości rolnych nie tylko nie podlega tam żadnym ograniczeniom publicznoprawnym, ale może korzystać z istotnych przywilejów o charakterze fiskalnym.

2. Zezwolenie organu administracji publicznej jako przesłanka nabycia nieruchomości rolnej w ramach obrotu *inter vivos*

W tych państwach, w których wprowadza się odrębny reżim obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*, szerokie zastosowanie mają instrumenty kontroli administracyjnoprawnej. Zakładają one konieczność uzyskania szczególnego administracyjnego zezwolenia na nabycie takich nieruchomości.

Przykładów takich rozwiązań dostarczają regulacje niemieckiej ustawy *Grundstückverkehrsgesetz*, która wprowadza system administracyjnych zezwoleń (*Genehmigung*) na nabycie nieruchomości rolnej lub leśnej. Przesłanki odmowy takiego zezwolenia określa § 9 powołanej ustawy; zalicza się do nich w szczególności okoliczność, że zbycie prowadziłoby do nieracjonalnego ukształtowania struktury gruntów rolnych (np. nieuzasadniony podział lub nadmierna koncentracja gruntów rolnych). W ramach postępowania o udzielenie zezwolenia kontroli podlegają również kwalifikacje potencjalnego nabywcy, zwłaszcza jego predyspozycje do dalszego prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości. Zezwolenie powinno zostać udzielone, gdy potencjalny nabywca jest w stanie wykazać, że nabycie przez niego nieruchomości nie doprowadzi do trwałego zaniechania rolniczego wykorzystania nabywanego gruntu. Uzasadnieniem wprowadzenia tego systemu jest zapew-

nienie społeczeństwu bezpieczeństwa żywnościowego oraz ochrona funkcjonujących gospodarstw rolnych.

Administracyjnoprawny system kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi jest również typowy dla rozwiązań szwajcarskich. Podstawowe znaczenie ma w tym przypadku okoliczność zaliczenia danej nieruchomości do terenów budowlanych albo terenów rolniczych. W przypadku pierwszych z nich obowiązuje zasada względnej swobody rozporządzania, obrót drugimi podlega z kolei istotnym ograniczeniom. Ograniczenia te polegają głównie na konieczności uzyskania administracyjnego zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej (*Bewilligung*), na podstawie czynności prawnej *inter vivos*. Stosownie do szwajcarskiej ustawy związkowej *Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht* (BGBB) zezwolenie takie wydawane jest wyłącznie w przypadku, gdy nie istnieją przesłanki jego odmowy (art. 61 BGBB). Przesłankę taką stanowi natomiast okoliczność, że nabywca nie posiada specjalnego statusu – tzw. *Selbstbewirtschafter* (art. 63 BGBB), czyli nie legitymuje się odpowiednim wykształceniem, doświadczeniem zawodowym, a nawet określonymi cechami osobowymi. Od zasady tej zachodzą nieliczne wyjątki (np. nie obowiązuje ona w przypadku nabycia w drodze egzekucji sądowej lub gdy – pomimo publicznego ogłoszenia – na ofertę nabycia nieruchomości nie odpowiedziała żadna osoba posiadająca status *Selbstbewirtschafter*). Zatem w Szwajcarii kwalifikacje personalne potencjalnego nabywcy nieruchomości rolnej są jednym z elementów administracyjnego modelu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi.

Zgoda organu administracji publicznej stanowi również zasadnicze narzędzie publicznoprawnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce, choć po dokonanej w 2019 r. nowelizacji ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego znajduje zastosowanie wyłącznie do nabywania nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 1 ha. Zgodę tę wydaje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR), a z obowiązku jej uzyskania zwolnione są m.in. osoby o statusie rolnika indywidualnego oraz osoby bliskie zbywcy. Interesujące jest jednak to, że polskie regulacje nie wskazują jednoznacznie przesłanek uzyskania zgody, pozostawiając szerokie pole do dyskrecyjnych rozstrzygnięć organu administracji publicznej. Uzasadnieniem wprowadzenia tej regulacji jest dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego zgodnie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Najbardziej rozbudowany system administracyjnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos* wprowadza ustawodawca węgierski. Regulacje węgierskie przewidują kilka odrębnych reżimów prawnych, w zależności od tego, czy nieruchomość rolna ma być zbyta tytułem sprzedaży, czy też innej czynności prawnej. W przypadku najsurowiej reglamentowanej umowy sprzedaży organ administracji rolnej przed wydaniem zgody na nabycie zobowiązany jest do poczynienia szczegółowych ustaleń faktycznych, jak również uzyskania odpowiednich opinii i dokonania uzgodnień, zwłaszcza z lokalnymi komisjami rolniczymi. Uzyskanie zezwolenia zależy natomiast od posiadania statusu rolnika; wymóg ten nie dotyczy wyłącznie bliskich krewnych zbywcy.

Na marginesie tych ogólnych obserwacji warto rozważyć także szczegółowe rozwiązania przyjęte w Słowenii, gdzie ustawodawca wprowadził generalny zakaz dokonywania pewnych czynności prawnych w przypadku, gdy ich przedmiotem jest nieruchomości rolna. Zakaz ten dotyczy umów darowizny, a spod jego obowiązywania wyłączone są jedynie ściśle określone kategorie nabywców (np. osoby bliskie lub podmioty prawa publicznego). Uzasadnieniem wprowadzenia tego zakazu była zaś konieczność zapewnienia skuteczności krajowym regulacjom dotyczącym prawa pierwokupu.

3. Prawo pierwokupu/pierwonabycia jako instrument publicznoprawnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi

Najczęściej stosowanym instrumentem publicznoprawnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w analizowanych w raportach krajowych porządkach prawnych jest prawo pierwokupu/pierwonabycia. Mówiąc ogólnie, prawo to zapewnia określonym podmiotom pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości rolnej w przypadku rozporządzenia nią przez dotychczasowego właściciela. Należy jednak podkreślić, że nie jest to instytucja jednolita pod względem konstrukcji prawnej i procedury wykonywania. Różnice w poszczególnych jurysdykcjach dotyczą takich okoliczności, jak:

- zakres czynności prawnych ograniczonych prawem pierwokupu – np. w Polsce prawem tym ograniczone jest wyłącznie zawarcie umowy sprzedaży. W celu zapewnienia spójności systemu kontroli konieczne było więc wypracowanie komplementarnego instrumentu w postaci prawa nabycia, które obejmowałoby swoim zakresem również inne czynności prawne niż umowa sprzedaży. W innych porządkach prawnych, np. w Hiszpanii (*derecho de retracto*) lub we Włoszech (*diritto di prelazione*), zakres prawa pierwokupu jest znacznie szerszy. W Belgii prawo pierwokupu obejmuje wszelkie rozporządzenia o charakterze odpłatnym, co oznacza, że jest ono wyłączone w przypadku darowizn, jak również czynności dochodzących do skutku pomiędzy krewnymi. Podobne ograniczenie zakresu prawa pierwokupu do rozporządzeń o charakterze odpłatnym obowiązuje we Francji;

- charakter kontroli wykonywanej za pośrednictwem tej instytucji – prewencyjny (tj. taki, który aktualizuje się przed dokonaniem czynności prawnej zmierzającej do rozporządzenia nieruchomością rolną) bądź represyjny (tj. taki, który następuje już po dokonaniu tej czynności). Pierwszą postać prawo pierwokupu przybiera np. na Węgrzech, gdzie zamiar zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości rolnej podlega publicznemu ogłoszeniu przez notariusza, a wykonanie prawa pierwokupu przez uprawniony podmiot następuje jeszcze przed udzieleniem administracyjnego zezwolenia na sprzedaż. Zbliżone zasady obowiązują w Polsce, gdzie wykonanie prawa pierwokupu następuje przed definitywnym przeniesieniem własności nieruchomości rolnej. Także w Luksemburgu notariusz redagujący umowę sprzedaży nieruchomości rolnej jest zobowiązany do zawiadomienia uprawnionych z tytułu prawa pierwokupu o możliwości jego wykonania, przesyłając im projekt stosownego aktu notarialnego. Drugą postać

prawo pierwokupu przyjmuje natomiast w Hiszpanii, gdzie realizowane jest już po dojściu do skutku rozporządzenia mającego za przedmiot nieruchomość rolną;

– określenie podmiotu uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu – w omawianych regulacjach występują dwa rozwiązania. Pierwsze jest takie, że prawo to przysługuje instytucjom o charakterze publicznym, a dopiero w dalszej kolejności (i komplementarnie) – innym podmiotom. Prawo pierwokupu jest więc w rzeczywistości instrumentem publicznoprawnej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi. Tego typu rozwiązania są charakterystyczne dla Węgier (prawo pierwokupu przysługuje w pierwszej kolejności państwu), Polski (prawo pierwokupu zastrzeżone dla państwowej osoby prawnej działającej na rzecz Skarbu Państwa, tj. KOWR), Słowenii (prawo pierwokupu zastrzeżone dla Funduszu Ziemi Rolnej i Leśnej Republiki Słowenii – choć w tym przypadku Fundusz korzysta z prawa pierwokupu w ostatniej kolejności, tj. po innych uprawnionych) oraz Luksemburga (prawo pierwokupu przysługuje aż trzem kategoriom instytucji publicznych) i Belgii (prawo pierwokupu zastrzeżone na rzecz regionów oraz kilku innych kategorii podmiotów prawa publicznego). Drugie rozwiązanie jest takie, że prawo pierwokupu zastrzeżone jest wyłącznie dla określonych podmiotów prawa prywatnego, niebędących nosicielami jakiegokolwiek władzy publicznej. Takie rozwiązanie zostało przyjęte we Włoszech i w Hiszpanii (prawo pierwokupu może przysługiwać np. dzierżawcom lub właścicielom nieruchomości graniczących ze zbywaną nieruchomością). Szczególny charakter mają rozwiązania francuskie, w świetle których prawo pierwokupu przysługuje zasadniczo spółkom prawa handlowego (spółkom akcyjnym), które jednocześnie wykonują swoje funkcje w interesie publicznym (SAFER).

Powyższe spostrzeżenia pozwalają na sformułowanie wniosku o dwojakim celu wprowadzenia do wewnętrznego porządku prawnego prawa pierwokupu. Z jednej strony instytucja ta służy publicznoprawnej reglamentacji obrotu ziemią rolną. W tym kontekście może również stanowić uzupełnienie typowo administracyjnej formy kontroli, jaką jest obowiązek uzyskania zezwolenia właściwego organu władzy na nabycie nieruchomości rolnej. Takie rozwiązanie przyjęto głównie na Węgrzech. Podobne regulacje obowiązują też w Polsce, gdzie na podkreślenie zasługuje komplementarny charakter prawa pierwokupu KOWR – aktualizuje się ono bowiem co do zasady w przypadkach, gdy uzyskanie administracyjnej zgody na nabycie nieruchomości rolnej nie jest konieczne. Z drugiej strony prawo pierwokupu może pełnić inną istotną funkcję oprócz czysto reglamentacyjnej, tj. służyć kształtowaniu prawidłowej struktury gospodarstw rolnych. W tym właśnie celu zastrzegane jest na rzecz prywatnych podmiotów i instytucji. Katalogi podmiotów uprawnionych są natomiast formułowane w analizowanych ustawodawstwach w zróżnicowany sposób. Rozbudowany katalog uprawnionych został przewidziany np. w Słowenii, gdzie obejmuje współwłaścicieli nieruchomości rolnych, właścicieli nieruchomości przyległych (tzw. sąsiedzkie prawo pierwokupu), dzierżawców, organizacje rolnicze lub poszczególnych rolników, zamierzających wykorzystywać zbywaną nieruchomość na cele prowadzenia działalności rolniczej. Również na Węgrzech ustawodawca tworzy długą listę podmiotów, którym przysługuje ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych, przynajmniej poza

Skarbem Państwa np. właścicielom nieruchomości sąsiedniej lub rolnikom zamieszkającym w miejscu położenia zbywanej nieruchomości. W Polsce prawo pierwokupu nieruchomości rolnej zastrzeżone zostało, oprócz KOWR, także na rzecz dzierżawcy nieruchomości rolnej oraz jej współwłaściciela, przy czym kwestia pierwszeństwa w wykonywaniu tych praw nie jest do końca jasna. Z kolei we Włoszech lista podmiotów, którym przysługuje prawo pierwokupu, obejmuje dzierżawców zbywanych nieruchomości oraz właścicieli nieruchomości przyległych. W Szwajcarii natomiast ograniczono ją do dzierżawców nieruchomości rolnej.

Charakterystyczną cechą drugiej z wymienionych grup regulacji dotyczących prawa pierwokupu jest to, że rezerwują one to prawo dla określonych kategorii podmiotów, tj. podmiotów posiadających szczególny status, wskazujący na ich predyspozycje do prowadzenia efektywnej działalności rolniczej. Taka sytuacja ma miejsce na Węgrzech (możliwość skorzystania z prawa pierwokupu ograniczona do jest rolników zawodowych), Szwajcarii (prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy, o ile posiada on status *Selbstbewirtschafter*) oraz w Polsce (tylko rolnik indywidualny może skorzystać z prawa pierwokupu dzierżawcy). We Włoszech prawo pierwokupu przysługuje natomiast dzierżawcy nieruchomości rolnej lub właścicielowi nieruchomości sąsiedniej, o ile posiadają oni profesjonalny status *coltivatore diretto* lub *imprenditore agricolo a titolo principale*.

Prawa pierwokupu w wyżej opisanej postaci, tj. uprawnienia zapewniającego określonym kategoriom podmiotów pierwszeństwo nabycia nieruchomości rolnej na wypadek jej zbywania przez aktualnego właściciela, nie należy mylić z różnymi postaciami prawa wykupu lub zwrotnego odkupu, których liczne formy przewiduje np. ustawodawca szwajcarski (*Kaufrechte, Rückkaufrechte*). Inny jest bowiem cel tych praw; aktualizują się one w przypadku, gdy preferowany nabywca nieruchomości rolnej w ramach określonego czasu po nabyciu (10 lat) rezygnuje z prowadzenia na niej działalności rolniczej. Przysługują natomiast poprzedniemu właścicielowi (współwłaścicielom) zbytej nieruchomości.

4. Systemy maksymalnych norm obszarowych jako instrument przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów rolnych

W niektórych z analizowanych porządków prawnych podejmowane są próby ustawowego określenia maksymalnego arealu ziemi rolnej, którą może nabyć jedna osoba. Osiągnięciu tego celu służy wprowadzenie maksymalnych norm obszarowych.

Najbardziej charakterystyczne, a zarazem surowe regulacje tego typu obowiązują na Węgrzech. Górny limit ziemi rolnej, którą może nabyć profesjonalny rolnik, wynosi w tym kraju 300 ha. Osoby nieposiadające takiego statusu mogą nabywać nieruchomości rolne do maksymalnej powierzchni 1 ha. Również w Polsce obowiązuje norma obszarowa 300 ha, określająca górną granicę użytków rolnych, którą może nabyć osoba posiadająca status rolnika indywidualnego. Brakuje natomiast takiej normy w odniesieniu do

osób nieposiadających takiego statusu, a nabywających nieruchomości rolne na podstawie zgody KOWR. Wprowadzenie systemu maksymalnych norm obszarowych projektowane jest obecnie również w Słowenii. Zakładany limit 100 ha dotyczy jednak państwowych nieruchomości rolnych wydzielanych osobom prawnym lub fizycznym.

5. Obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na nabytej nieruchomości rolnej

Charakterystycznym rozwiązaniem przyjmowanym w niektórych porządkach prawnych jest obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na nabytym gruncie. Za przykład w tym zakresie mogą służyć regulacje węgierskie, według których z nabyciem nieruchomości rolnej łączy się 5-letni obowiązek osobistego rolniczego wykorzystywania nabytej nieruchomości oraz zakaz oddawania jej do gospodarowania osobom trzecim. Rolnicze wykorzystanie gruntu polega głównie na utrzymaniu jego wartości produkcyjnych; w szczególnych strefach, takich jak winnice lub sady, może również oznaczać wykorzystanie gruntu zgodnie z przeznaczeniem określonym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Także w Polsce w 2016 r. nałożony został na nabywcę nieruchomości rolnej obowiązek 10-letniego (obecnie skrócony do 5 lat) osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna. Towarzyszy mu zakaz zbywania (również przez 5 lat) oraz oddawania w posiadanie osobom trzecim nabytej nieruchomości. Wymienione obowiązki nie znajdują zastosowania jedynie w nielicznych przypadkach (np. nabycie przez członków rodziny zbywcy lub nabycie nieruchomości rolnej o powierzchni poniżej 1 ha, położonej w granicach administracyjnych miast).

W nieco innym kontekście obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na gruntach rolnych realizowany jest w Bułgarii, gdzie urzeczywistnia się w toku specjalnej procedury konsolidacyjnej. Strony tzw. porozumień konsolidacyjnych mają ograniczone możliwości rozporządzania należącymi do nich nieruchomościami, zachowując jednak prawo do prowadzenia na nich działalności rolniczej.

6. Wsparcie finansowe dla nabywców nieruchomości rolnych

Nie wszystkie z analizowanych w raportach krajowych systemów prawnych nakładają na nabywców nieruchomości rolnych określone, niejednokrotnie surowe, ograniczenia i restrykcje. Przeciwnie, w ramach niektórych systemów tworzone są prawne instrumenty mające ułatwiać osobom zainteresowanym nabywanie nieruchomości rolnych. Ułatwienia te mają z reguły charakter finansowy, co jest konsekwencją przyjęcia, że barierą dla potencjalnych rolników stanowią właśnie wysokie ceny nieruchomości rolnych, uniemożliwiając im rozpoczęcie lub rozwinięcie działalności rolniczej. Jest to

charakterystyczne dla systemu amerykańskiego, w którym regulacje prawne przewidują zachęty i bodźce dla początkujących rolników oraz dla innych kategorii podmiotów (np. weteranów wojskowych, kobiet oraz przedstawicieli grup społecznie upośledzonych) w zakresie nabywania nieruchomości rolnych.

Osoby te mogą korzystać z pierwszeństwa w dostępie do różnych form federalnego wsparcia bezpośredniego udzielanego przez US Departament of Agriculture (USDA), jak również z dostępu do kredytów i pożyczek w ramach programów administrowanych przez Farm Service Agency (FSA). USDA przyznaje również finansowe granty jednostkom i instytucjom prowadzącym szkolenia i treningi oraz świadczącym inne usługi na rzecz wymienionych kategorii nabywców nieruchomości rolnych. Mogą oni korzystać także ze specyficznej formy wsparcia w ramach federalnych programów odlogowania (*set-aside*) gruntów szczególnie narażonych na erozję oraz pastwisk i łąk o znaczeniu ekologicznym (*Conservation Reserve Programs*). Wsparcie to polega na przyznaniu finansowej subwencji właścicielom nieruchomości objętych takim programem, decydującym się na ich sprzedaż lub wydzierżawienie na co najmniej 5 lat początkującym rolnikom, weteranom wojennym lub przedstawicielom grup społecznie upośledzonych.

Powyższe rozwiązania, przewidujące wiele ulg i przywilejów dla nabywców nieruchomości rolnych, a unikające nakładania na nich ograniczeń lub obowiązków, nie są jednak typowe tylko dla regulacji amerykańskich. Spotyka się je także, choć w mniejszym zakresie, w porządkach prawnych państw europejskich. Tytułem przykładu można podać istotne ulgi podatkowe (inwestycyjne), z których korzystają nabywcy nieruchomości rolnych w Zjednoczonym Królestwie (obejmują one również nabycie inwentarza służącego do prowadzenia działalności rolniczej). W Hiszpanii niektóre kategorie nabywców nieruchomości rolnych, tj. rolnicy prowadzący tzw. gospodarstwa priorytetowe (*explotaciones prioritarias*), nabywając nieruchomości rolne, mogą korzystać z istotnych ulg fiskalnych, polegających na zredukowaniu podstawy opodatkowania o 100%, niezależnie od tego, czy do nabycia dochodzi pod tytułem darmym czy odpłatnym. Ustawodawca hiszpański oferuje również wsparcie finansowe podmiotom wydzierżawiającym nieruchomości rolne, o ile oddają oni swoje grunty w dzierżawę na okres co najmniej 8 lat.

7. Wsparcie dla młodych rolników nabywających nieruchomości rolne

Autorzy niektórych raportów krajowych szczególną uwagę zwracają na instrumenty wsparcia kierowane do młodych rolników przy nabywaniu przez nich nieruchomości rolnych. W niektórych przypadkach są one powiązane ze wsparciem udzielanym w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich, przewidzianych w ustawodawstwie rolnym Unii Europejskiej. Tego typu rozwiązania przyjęto np. w Finlandii, gdzie młodzi rolnicy, rozpoczynający prowadzenie działalności rolniczej, korzystają ze specjalnych premii finansowych w przypadku realizacji strukturalnie opłacalnych projektów.

W innych porządkach prawnych instrumenty wsparcia młodych rolników są jednak niezależne od form pomocy dla tej kategorii rolników przewidzianych w ustawodawstwie rolnym Unii Europejskiej. Przykładów dostarczają tu rozwiązania przyjęte we Włoszech, gdzie w 2018 r. powołano do życia instytucję umowy coachingowej (*contratto di affiancamento*), której celem jest wspieranie młodych rolników w nabywaniu nieruchomości rolnych i przejmowaniu rolniczych warsztatów produkcyjnych.

W kontekście wsparcia młodych rolników w nabywaniu ziemi rolnej warto ponadto zwrócić uwagę na szereg instrumentów przewidzianych w legislacji amerykańskiej, zarówno federalnej, jak i stanowej. Programy administrowane przez USDA gwarantują wsparcie finansowe w postaci pożyczek przysługujących osobom decydującym się na zbycie ziemi rolnej początkującym młodym rolnikom. Programy stanowe przewidują także gwarancje bankowe, dopłaty do oprocentowania kredytów i pożyczek, jak również ułatwiają dzierżawę ziemi rolnej przez młodych rolników. W niektórych stanach wdrażane są tzw. *farm link programs*, ułatwiające nawiązywanie kontaktów między rolnikami zamierzającymi zbyć swoje gospodarstwo a młodymi rolnikami poszukującymi ziemi rolnej w celu rozpoczęcia lub poszerzenia swojej działalności produkcyjnej (np. realizowany w stanie Nowy Jork program *Farmland for a New Generation*).

III. Dziedziczenie gospodarstw rolnych (obróć *mortis causa* nieruchomościami rolnymi)

Ustawodawstwa nieprzewidujące szczególnych instrumentów reglamentacji obrotu *mortis causa* gruntami rolnymi

Większość prezentowanych w raportach krajowych porządków prawnych przewiduje specjalne rozwiązania prawne, gdy w skład spadku wchodzi rolnicza jednostka produkcyjna. Jednak takie regulacje prawne dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych nie występują np. w USA ani w Zjednoczonym Królestwie. W Europie kontynentalnej podobne stanowisko przyjmuje ustawodawca czeski.

W pozostałych porządkach prawnych można wyróżnić kilka metod prawnej regulacji sytuacji, gdy w skład spadku wchodzi rolnicza jednostka produkcyjna. Są to następujące rozwiązania: 1) pierwszeństwo do objęcia gospodarstwa w postępowaniu o dział spadku, 2) ograniczenie kręgu spadkobierców dziedziczących gospodarstwo rolne, 3) ograniczenia publicznoprawne w przypadku, gdy gospodarstwo rolne jest przedmiotem dziedziczenia testamentowego.

Celem tych rozwiązań jest ochrona integralności rolniczej jednostki produkcyjnej w tak krytycznym momencie, jakim jest śmierć zarządzającego nią rolnika i wstąpienie spadkobierców w jego prawa i obowiązki. Istotne znaczenie w przyjmowaniu tego typu regulacji ma ponadto dążenie do zapewnienia, by działalność rolnicza w spadkowym gospodarstwie rolnym była prowadzona przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach,

wystarczająco predysponowane do efektywnego kontynuowania dotychczasowej działalności. W pewnych przypadkach ważna staje się też realizacja interesu publicznego, przejawiająca się w kontroli obrotu ziemią rolną.

2. Pierwszeństwo do przyznania spadkowego gospodarstwa rolnego w toku działu spadku

Najbardziej powszechnym rozwiązaniem w systemach prawnych prezentowanych w raportach krajowych jest wprowadzenie instrumentów służących ochronie integralności rolniczej jednostki produkcyjnej w toku działu spadku. Nie przewiduje się zatem szczególnego porządku dziedziczenia gospodarstw rolnych, ograniczającego krąg osób powołanych do dziedziczenia.

Tego typu rozwiązania zostały przyjęte np. w Bułgarii, gdzie spadkobiercy zamieszkujący na terenie spadkowego gospodarstwa lub w jego pobliżu i prowadzący działalność rolniczą mogą odkupić udziały spadkowe od spadkobierców, którzy zamieszkują poza gospodarstwem i nie prowadzą działalności rolniczej. Ponadto spadkobiercom, którzy mieszkali wraz ze spadkodawcą i opiekowali się nim, przypada wyposażenie jego gospodarstwa domowego, a jeśli prowadzą oni działalność rolniczą – także inwentarz jego gospodarstwa rolnego. Wreszcie spadkobiercy, którzy za życia spadkodawcy przyczynili się do wzrostu wartości gospodarstwa, mogą żądać, by pozostali spadkobiercy rozliczyli się z nimi w toku działu spadku z tego tytułu – gotówką lub w drodze przeniesienia własności rzeczy.

Podobne rozwiązania zostały przyjęte w Finlandii, gdzie kodeks spadkowy zapewnia „odpowiedniemu spadkobiercy rolnemu” (*a suitable agricultural successor*) prawo do żądania przyznania mu w toku działu spadku „żywotnego gospodarstwa rolnego” (*viable farm*), tj. gospodarstwa zapewniającego utrzymanie rolnikowi i jego rodzinie. To, czy dany spadkobierca może być potraktowany jako „odpowiedni spadkobierca rolny”, zależy przede wszystkim od jego zawodowych kompetencji w zakresie prowadzenia działalności rolniczej. Reguły te mają jednak charakter fakultatywny, ich działanie może być bowiem wyłączone w drodze wyraźnej dyspozycji spadkodawcy w testamencie. „Odpowiedni spadkobierca rolny”, przejmując gospodarstwo, korzysta również z określonych przywilejów podatkowych.

Instytucja zwana *attribution préférentielle* stosowana jest w regulacjach prawa spadkowego obowiązującego w Luksemburgu. Spadkobierca posiadający profesjonalny status (*agriculteur à titre principal*) oraz współdziałający ze spadkodawcą w prowadzeniu spadkowego gospodarstwa rolnego może żądać przyznania mu go przez sąd w całości, pod warunkiem że stanowi ono jednostkę ekonomicznie żywotną (tzn. posiadającą odpowiedni obszar). W przypadku, gdy wymienione przesłanki spełnia więcej niż jeden spadkobierca, powstały spór rozstrzyga sąd. Również w Szwajcarii każdy spadkobierca, zdolny do osobistego prowadzenia działalności rolniczej, może żądać przyznania mu spadkowego gospodarstwa, o ile jednoznaczna wola spadkodawcy co do

osoby spadkobiercy mającego kontynuować działalność w gospodarstwie nie wynika z testamentu lub z umowy o spadek. W przypadku przyznania gospodarstwa jednemu ze spadkobierców zbycie przez niego tej jednostki produkcyjnej wymaga zgody pozostałych spadkobierców, chyba że nabywcą jest zstępny zbywcy, zdolny do prowadzenia w gospodarstwie działalności rolniczej. Gdyby spadkobierca, któremu przyznano gospodarstwo, lub jego zstępny, w ciągu 10 lat zaniechał prowadzenia w nim działalności rolniczej, pozostałym spadkobiercom przysługuje prawo wykupu (*Kaufrecht*).

3. Ograniczenie kręgu spadkobierców powołanych do dziedziczenia gospodarstwa rolnego

Wprowadzenie ograniczeń co do kręgu osób powołanych do dziedziczenia spadkowego gospodarstwa rolnego jest typowe np. dla regulacji obowiązujących w niektórych krajach związkowych (landach) Niemiec. Interesujące rozwiązania w tym zakresie zostały przyjęte również w Słowenii w odniesieniu do dziedziczenia „gospodarstw chronionych” (*protected farms*). W przypadku dziedziczenia ustawowego gospodarstwo takie dziedziczone jest przez spadkobiercę, który zamierza prowadzić spadkowe gospodarstwo rolne i został w tym względzie wytypowany przez pozostałych spadkobierców ustawowych w drodze umowy. W przypadku braku takiego porozumienia gospodarstwo dziedziczy spadkobierca posiadający odpowiednie kwalifikacje zawodowe do prowadzenia działalności rolniczej, a w razie braku takiego spadkobiercy lub gdy przesłanki te spełnia kilku z nich – spadkobierca, który mieszka w gospodarstwie i współdziałał w jego prowadzeniu. W przypadku dziedziczenia testamentowego testator może wskazać jako spadkobiercę gospodarstwa chronionego wyłącznie jedną osobę fizyczną (w wyjątkowych wypadkach dwie osoby – małżonków lub rodzica i dziecko).

4. Szczególne reguły dziedziczenia testamentowego

Przytoczone regulacje słoweńskie przewidują pewne ograniczenia w zakresie możliwości ustanowienia spadkobiercy gospodarstwa rolnego w testamencie. Szczególne reguły dziedziczenia testamentowego gospodarstw rolnych są z kolei charakterystyczne dla ustawodawstwa węgierskiego. Przewidują pewne preferencje dla rolników posiadających kwalifikacje zawodowe do prowadzenia działalności rolniczej jako spadkobierców testamentowych. Z kolei w Polsce, gdy do dziedziczenia gospodarstwa rolnego na mocy testamentu dochodzą osoby spoza najbliższej rodziny spadkodawcy i nieposiadające statusu rolnika indywidualnego, aktualizuje się prawo nabycia przysługujące instytucji publicznej – KOWR. Oznacza to, że instytucja ta może wykupić spadkowe gospodarstwo rolne. Uzasadnieniem tego typu regulacji, które nie obejmują jednocześnie zasad dziedziczenia ustawowego, są nie tyle względy *stricte* strukturalne, ile dążenie do zapobiegania spekulacji ziemią rolną.

IV. Prawne wyodrębnianie szczególnego statusu rolnika (*farmer*) jako beneficjenta regulacji z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi

Jak wynika z prezentowanych raportów krajowych, rozwiązaniem przyjmowanym w wielu ustawodawstwach jest prawne wyodrębnianie szczególnego statusu rolnika jako podstawowego beneficjenta regulacji z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi, zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Jest ono charakterystyczne dla Polski (rolnik indywidualny), Słowenii, Węgier, Włoch (*coltivatore diretto, imprenditore agricolo a titolo principale*), Hiszpanii (*agricultor profesional*), Niemiec, Szwajcarii (*Selbstbewirtschafter*) oraz Luksemburga (*agriculteur à titre principal*).

Kryteria wyodrębnienia tych instytucji o charakterze podmiotowym są zróżnicowane. Z reguły odnoszą się do kwalifikacji zawodowych danej osoby, jej osobistych predyspozycji do prowadzenia działalności rolniczej, poziomu dochodów uzyskiwanych z tej działalności oraz poświęcanego jej czasu pracy, jak również miejsca zamieszkania. Status ten zarezerwowany jest dla osób fizycznych, niekiedy jednak na potrzeby konkretnych regulacji z osobami fizycznymi zrównywane są też inne podmioty prawa.

Status tej instytucji o charakterze podmiotowym również jest zróżnicowany, w zależności od zasad przyjmowanych w konkretnym ustawodawstwie. Tytułem przykładu można wskazać regulacje węgierskie, które przyznają wyłącznie „rolnikowi” prawo nabywania nieruchomości rolnych w drodze czynności *inter vivos*. Daleko w uprzywilejowaniu szczególnych kategorii rolników w ramach postępowań administracyjnych w przedmiocie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnych idą również regulacje szwajcarskie i polskie. W innych porządkach prawnych te przywileje są nieco mniejsze. Specjalny status „rolnika” stanowi z reguły przesłankę aktualizacji prawa pierwokupu gruntów rolnych oraz pociąga za sobą preferencje w ramach postępowań działowych dotyczących spadkowych gospodarstw rolnych.

V. Instrumenty prawne służące przeciwdziałaniu zjawisku *land grabbing*

Największe różnice w poglądach autorów raportów krajowych wywołała kwestia prawnego uwarunkowania zjawiska *land grabbing*. W części raportów problem ten został w ogóle pominięty.

Analizując treść raportów, których autorzy odnieśli się do tego problemu, należy podkreślić brak kompromisu w zakresie rozumienia tego pojęcia. Większość raportów krajowych określa tym terminem nabywanie (w tym na podstawie umowy dzierżawy) ziemi rolnej na wielką skalę przez pojedyncze podmioty, najczęściej silne kapi-

tałowo jednostki organizacyjne (np. spółki handlowe). W tym ujęciu *land grabbing* oznacza koncentrację ziemi rolnej w rękach nielicznych podmiotów. Takie rozumienie tego pojęcia zostało przyjęte w raportach: hiszpańskim, czeskim, słoweńskim, bułgarskim, luksemburskim, włoskim, brytyjskim, a także do pewnego stopnia amerykańskim. W raportach węgierskim i polskim podkreślony został dodatkowo transgraniczny aspekt zjawiska *land grabbing*, mocno wiążący ten problem z kwestią nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. W tym ujęciu chodzi przede wszystkim o sytuację, gdy cudzoziemiec jest zagraniczną, silną kapitałowo korporacją, która nabywa ziemię rolną w celach spekulacyjnych, tj. bez zamiaru prowadzenia na niej działalności rolniczej, a jedynie dla lokaty kapitału. Ten aspekt zjawiska *land grabbing* został uwzględniony także w raporcie amerykańskim.

Niezależnie od przyjętego sposobu rozumienia pojęcia *land grabbing* prawne instrumentarium służące regulacji tego zjawiska w poszczególnych ustawodawstwach jest stosunkowo ubogie. W pewnym zakresie wynika to z tego, że sama koncentracja gruntów rolnych nie zawsze jest oceniana negatywnie. Zostało to podkreślone w raporcie bułgarskim, w którym wskazano ponadto szereg przyjętych w tym kraju instrumentów zmierzających do konsolidacji rozdrobnionych gospodarstw rolnych. W kontekście ekonomicznym i społecznym negatywnie oceniana jest „nadmierna” koncentracja ziemi rolnej w rękach nielicznych podmiotów, które gromadzą ją w celach zasadniczo spekulacyjnych.

Przeciwdziałaniu temu zjawisku służą narzędzia prawne ograniczające nabywanie nieruchomości rolnych przez podmioty inne niż osoby fizyczne. Tego typu regulacje są charakterystyczne dla ustawodawstwa węgierskiego, w którym jednostki organizacyjne zostały pozbawione możliwości nabywania ziemi rolnej. Autorzy raportu węgierskiego zwracają ponadto uwagę, że zjawisku *land grabbing* przeciwdziałają cały wprowadzony w tym kraju system publicznoprawnej kontroli obrotu ziemią rolną, tj. takie narzędzia, jak: wprowadzenie maksymalnych norm obszarowych, konieczność uzyskania zezwolenia administracyjnego na nabycie nieruchomości rolnej czy rozbudowany katalog podmiotów uprawnionych z tytułu prawa pierwokupu.

Regulacje prawne ograniczające jednostki organizacyjne (korporacje) w możliwości nabywania ziemi rolnej i prowadzenia działalności rolniczej przyjmowane są również w niektórych stanach USA. Przewidują jednak z reguły wyjątki dla określonych kategorii jednostek organizacyjnych (zwłaszcza gospodarstw rodzinnych) oraz pewnych rodzajów działalności. Pomimo łagodzenia w ten sposób przewidzianych dla jednostek organizacyjnych obostrzeń powyższe regulacje stanowe często są kwestionowane przez judykaturę pod względem ich konstytucyjności, z uwagi na dyskryminujący charakter. Powoduje to, że w większości stanów USA tego typu unormowania nie zostały wprowadzone.

Nieco mniejsze ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych przez jednostki organizacyjne zostały przewidziane w ustawodawstwie polskim. Polegają one na konieczności uzyskania przez nabywców zaliczonych do tej kategorii zgody administracyjnej na nabycie nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 1 ha oraz uwzględ-

nienia prawa pierwokupu/nabycia KOWR w przypadku nabywania nieruchomości o powierzchni poniżej 1 ha. Specyfiką polskich regulacji jest wprowadzenie odrębnego reżimu publicznoprawnej kontroli zmian podmiotowych w spółkach prawa handlowego będących właścicielami nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 5 ha. Kontrola ta wykonywana jest za pośrednictwem prawa pierwokupu i nabycia akcji i udziałów w przypadku zmian podmiotowych w spółkach kapitałowych oraz prawa nabycia nieruchomości rolnych w przypadku zmian podmiotowych w spółkach osobowych. Zmiany podmiotowe w spółkach będących właścicielami ziemi rolnej stara się również kontrolować od 2014 r. ustawodawca francuski – za pośrednictwem prawa pierwokupu przysługującego SAFER. Przyjęte tam rozwiązania, zgodnie z którymi prawo pierwokupu SAFER aktualizuje się w jedynie przypadku zbycia wszystkich udziałów w takiej spółce, uznawane są jednak za nieskuteczne.

Należy również zaznaczyć, że w państwach Europy Zachodniej (np. we Włoszech) jako zasadnicze narzędzie przeciwdziałania zjawisku *land grabbing* wymienia się stosunkowo wysokie ceny ziemi rolnej.

VI. Podsumowanie

Podsumowując tezy zawarte w raportach krajowych, należy zauważyć, że w toku prac członkowie Komisji II szczególnie wiele uwagi poświęcili problematyce obrotu nieruchomościami rolnymi w kontekście dostępności ziemi rolnej na cele rolnicze.

W odniesieniu do obrotu *inter vivos* nieruchomościami rolnymi członkowie Komisji wyodrębnili trzy modele regulacji:

- model wyłączający jakiekolwiek formy publicznoprawnej reglamentacji,
- model przewidujący publicznoprawną reglamentację obrotu, ale sprawowaną zasadniczo za pośrednictwem instrumentów o naturze prywatnoprawnej (zwłaszcza prawa pierwokupu/pierwonabycia),
- model zakładający *stricte* administracyjnoprawną reglamentację obrotu (w szczególności za pośrednictwem zezwoleń wydawanych przez właściwe organy administracji publicznej), uzależniający możliwość nabycia ziemi rolnej od spełnienia przez nabywcę szeregu kryteriów podmiotowych, w tym dysponowania rolniczymi kwalifikacjami zawodowymi; w ramach tego modelu nabycie nieruchomości rolnej niekiedy związane jest z obowiązkiem jej dalszego rolniczego wykorzystania.

W przypadku zagadnień związanych z dziedziczeniem gospodarstw rolnych (obrotu *mortis causa*) wiele dyskusji wywołały rozwiązania przewidujące administracyjnoprawne ograniczenia w nabywaniu ziemi rolnej na tej podstawie.

Dokonując oceny przedstawionych rozwiązań krajowych, członkowie Komisji wskazywali, że niektóre regulacje przewidujące administracyjnoprawne obostrzenia w nabywaniu nieruchomości rolnych mogą prowadzić do pogwałcenia podstawowych zasad prawa Unii Europejskiej, w tym zasady swobodnego przepływu kapita-

łu. Regulacje te mogą bowiem powodować dyskryminację obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej – nie bezpośrednio, ale poprzez faktyczne efekty ich zastosowania. Restrykcje wdrażane za ich pośrednictwem mogą też pozostawać w sprzeczności z zasadą proporcjonalności, negatywnie wpływając na proces inwestowania w nieruchomości. W konsekwencji niektórzy członkowie Komisji, powołując się na najnowsze orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, podważali proporcjonalność takich regulacji. Jednak inni członkowie Komisji wskazali, że administracyjnoprawna kontrola obrotu nieruchomościami rolnymi pozostaje w zgodzie z prawem Unii Europejskiej, służąc interesowi publicznemu, poprzez zapobieganie spekulacji ziemią rolną oraz zapewnienie, że ziemia ta jest uprawiana zasadniczo przez jej właścicieli. W konsekwencji regulacje tego typu stanowią istotne narzędzie walki ze zjawiskiem *land grabbing*.

Należy zatem stwierdzić, że w przedmiocie optymalnego modelu kontroli obrotu ziemią rolną członkowie Komisji nie osiągnęli konsensusu. Zabrakło również porozumienia w kwestii zjawiska *land grabbing*. Pojęcie to jest rozumiane w różny sposób w poszczególnych porządkach prawnych, a niektórym jest całkowicie obce.

PAWEŁ A. BLAJER

ROZSTRZYGNIECIE IV OGÓLNOPOLSKIEGO KONKURSU IM. PROFESORA ANDRZEJA STELMACHOWSKIEGO NA NAJLEPSZĄ PRACĘ NAUKOWĄ Z ZAKRESU PRAWA ROLNEGO

Do udziału w IV ogólnopolskim Konkursie im. Profesora Andrzeja Stelmachowskiego na najlepsze prace habilitacyjne, doktorskie i magisterskie z zakresu prawa rolnego dopuszczono dwie prace habilitacyjne, trzy prace doktorskie oraz jedną pracę magisterską.

Na podstawie § 3 ust. 1 Regulaminu Zarząd Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów powołał Sąd Konkursowy w składzie: dr hab. Radosław Pastuszko (przewodniczący), dr hab. Katarzyna Leśkiewicz, prof. UAM (członek), dr hab. Izabela Lipińska (sekretarz).

Sąd Konkursowy obradujący za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej w dniach 3 i 7 listopada 2020 r. postanowił przyznać:

1) za rozprawy habilitacyjne dwie nagrody I stopnia:

– dr. hab. Przemysławowi Litwiniukowi (SGGW) za pracę pt. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*;

– dr. hab. Konradowi Marciniukowi (UW) za pracę pt. *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*;

2) za rozprawy doktorskie:

a) nagrodę I stopnia:

– dr. Pawłowi Popardowskiemu (INP PAN) za pracę pt. *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*;

b) dwie nagrody II stopnia:

– dr. Anecie Makowiec (UJ) za pracę pt. *Zapis windykacyjny gospodarstwa rolnego*;

– dr. Agacie Niewiadomskej (UW) za pracę pt. *Instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej wpływające na konkurencyjność polskiego rolnictwa*;

3) za pracę magisterską:

– nagrodę II stopnia mgr. Tomaszowi Marcowi (UAM) za pracę pt. *Prawne aspekty wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego*.

Osobom nagrodzonym serdecznie gratulujemy.

(RED.)

V. BIBLIOGRAFIA

POLSKA BIBLIOGRAFIA PRAWNOROLNA ZA 2020 ROK

I. Książki

- BLAJER P., GONET W., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020.
- BIELUK J., DOLIWA A., JEŻYŃSKA B., *Ustawa o spółdzielniach rolników. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- BUDZINOWSKI R. (red.), „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.
- BUDZINOWSKI R. (red.), „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2.
- LEŚKIEWICZ K., *Prawo żywnościowe*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020.
- SOKOŁOWSKI Ł.M., *The placing of novel foods on the EU market in the light of new EU regulations*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2020.
- SUCHOŃ A. (red.), *Legal and economic aspect of associations of agricultural producers in the selected countries of the world*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2020.

II. Artykuły i studia

- BIELUK J., *Kontraktacja*, w: M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- BIELUK J., *Przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych*, w: M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- BIELUK J., *River as a legal person*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, t. 29, nr 2.
- BIELUK J., *Spółdzielnie rolnicze*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 21: *Prawo spółdzielcze*, red. K. Pietrzykowski, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- BIELUK P., *Umowy handlowe w działalności rolniczej*, w: M. Stec (red.), *Kodeks cywilny: Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.

- BIELUK J., *Użytkowanie przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne*, w: M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- BUDZINOWSKI R., *O potrzebie opracowania i koncepcji Systemu prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2.
- BUDZINOWSKI R., *The science of agricultural law in Poland. Reflections against the background of Western European science*, „CEDR Journal of Rural Law” 2020, nr 2.
- CZECHOWSKI P., *Kształtowanie się pojęcia mienia komunalnego samorządu terytorialnego stopnia podstawowego*, „Studia Iuridica” 2020, nr 85.
- CZERWIŃSKA-KORAL K., *Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 10.
- GAŁA P., *Legal Protection of Traditional Agricultural Knowledge Relating to Genetic Resources*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, t. 29, nr 2.
- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., *Law in the face of the problem of land take*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.
- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., *Redukcja emisji gazów cieplarnianych pochodzenia rolniczego w świetle międzynarodowego i unijnego prawa ochrony klimatu*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2.
- HASIŃSKA I., *Legal and economic support instruments for entrepreneurs provided for in the „Business Constitution”*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2020.
- JEŻYŃSKA B., *Pro-environmental Payments as an Instrument of the Biosphere Use Value Protection in Agriculture*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020: Special Issue: *Biosphere Resources Use Value Protection*, t. 29, nr 2.
- JEŻYŃSKA B., LISTOS P., PANASIUK-FLAK K., PASTUSZKO R., *Legal Protection of Animals in the Provision of Forensic Veterinary Opinions*, w: E. Kruk, G. Lubeńczuk, H. Spasowska-Czarny (red.), *Legal protection of animals*, Lublin 2020.
- KAPALA A., *Agricultural Retail Trade Regulation as a Legal Instrument to Support Local Food Systems*, „European Food and Feed Law Review” 2020, vol. 15, issue 3.
- KAPALA A., *EU legal instruments supporting short food supply chains and local food systems*, „Revista General de Derecho Europeo” 2020, N° 52.
- KAPALA A., *Legal instruments to support local food systems in Italian law*, „EU Agrarian Law” 2020, vol. 9, issue 1.
- KAPALA A., *Legal instruments to support local food systems in US law*, „Comparative Law Review” 2020, vol. 26.
- KAPALA A., *Legal status of direct marketing in US law*, „Diritto Agroalimentare” 2020, f. 3.
- KAPALA A., *Legal status of direct sales of agricultural and food products in the legislation of selected EU Member State*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.
- KRÓL M., *Conflict of interests in Polish legal land consolidation procedure*, w: M. Pavlovič (red.), *Zborník z XXI. ročníka medzinárodnej vedeckej česko-poľsko-slovenskej konferencie práva životného prostredia*, Wolters Kluwer Slovakia, Bratislava 2020.

- KRÓL M., *Legal Instruments to Protect the Environment from the Effects of Excessive Chemistry in Agriculture on the Example of Plant Protection Products Regulation*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2020, t. 29, nr 2.
- KRÓL M., *Ochrona różnorodności biologicznej*, w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020.
- KRÓL M., *Prevention Instruments Against African Swine Fever and Legal Protection of Wild Game in Poland*, w: E. Kruk, G. Lubeńczuk, H. Spasowska-Czarny (red.), *Legal protection of animals*, Lublin 2020.
- LEŚKIEWICZ K., *Influence of the EU climate and energy framework and trade policy on implementation of permanently sustainable forestry – legal aspects*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2020, nr 20.
- LEŚKIEWICZ K., *Legal Aspects of the Inclusion of Greenhouse Gas Emissions and Removals from Land Use, Land Use Change and Forestry in the Scope of the Climate and Energy Framework*, „*CEDR Journal of Rural Law*” 2020, nr 6.
- LEŚKIEWICZ K., *The future of organic farming – reflections on the new legislation*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2020, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., *Zrównoważone systemy żywnościowe w kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej – aspekty prawne*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2020, nr 2.
- LIPIŃSKA I., *Prawna problematyka stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2020, nr 1.
- LIPIŃSKA I., HASIŃSKA I., *Z problematyki hodowli zwierząt gospodarskich w świetle nowych regulacji prawnych*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2020, nr 2.
- LIPIŃSKA I., WIŚNIEWSKA-PALUSZAK J., KOSZELA K., PRZEBÓRSKA-SKOBIEJ L., WIELICKA-REGULSKA A., SADOWSKI A., GRABOWSKA-CHENCZKE O., *Cooperation of Agri-Food Clusters with Universities: The Case Study for Poland*, „*AGROFOR International Journal*” 2020, vol. 5, issue 2.
- LITWINIUK P., *Constitutional Principle of Environmental Protection as a Directive in the Process of Establishing the Rural Development Programme*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2020, t. 29, nr 2.
- LITWINIUK P., *Pozycja prawna młodego rolnika w Polsce w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z 29 maja 2018 r.*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2020, nr 2.
- ŁATA M., *Adresat reklamy żywności. Wybrane problemy prawne*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2020, nr 1.
- ŁATA M., *Podwójna jakość żywności*, w: D. Łukomiak, K. Łukomiak (red.), *Nauki społeczne i ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph, Łódź 2020.
- ŁATA M., *Przeciwdziałanie marnowaniu żywności jako wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, „*Samorząd Terytorialny*” 2020, nr 12.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Territorial Utilitarian Protection of Agricultural Land and Cities (Urban Areas)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2020, Special Issue: *Biosphere Resources Use Value Protection*, t. 29, nr 2.

- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., *Zakres zastosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do regulacji prawnorolnych w Kodeksie cywilnym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.
- MARCINIUK K., *Główne kierunki i płaszczyzny normatywne ochrony gruntów rolnych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, t. 29, nr 2.
- MICHAŁOWSKI R., *Regulation of protection of agricultural land and limitation of ownership rights to real*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, t. 29, nr 2.
- NAWROTEK E., *Protection of Biosphere Resources against Invasive Plant Species*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, Special Issue: *Biosphere Resources Use Value Protection*, t. 29, nr 2.
- NIEWIADOMSKI A., *Ochrona biosfery na obszarach Natura 2000*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, t. 29, nr 2.
- NIEWIADOMSKI A., *Z zagadnień współczesnego języka prawa rolnego*, „Studia Iuridica” 2020, nr 83.
- PUSLECKI D., *Ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków i chorób dla dzieci rolników ubezpieczonych w KRUS*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.
- SOKOŁOWSKI Ł.M., *Legal aspects regarding prevention of food waste in Poland*, „Revista de Estudios Jurídicos” 2020, nr 20.
- SOKOŁOWSKI Ł.M., *Liability for damage caused by unsafe innovative food – a legal perspective*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.
- SOKOŁOWSKI Ł.M., *Prawne aspekty sprzedaży na odległość napojów alkoholowych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2.
- SUCHOŃ A., *Cooperatives in the process of developing the multifunctionality of rural areas in Poland – selected legal issues*, „International Journal of Cooperative Law” 2020, nr 3.
- SUCHOŃ A., *Dzierżawa nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa po nowelizacji przepisów prawnych z 2016 r., 2019 r. i 2020 r., cz. I*, „Beck Nieruchomości” 2020, nr 10.
- SUCHOŃ A., *Dzierżawa nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa po nowelizacji przepisów prawnych z 2016 r., 2019 r. i 2020 r., cz. II*, „Beck Nieruchomości” 2020, nr 11.
- SUCHOŃ A., *Prawne aspekty gospodarowania nieruchomościami rolnymi w Polsce w latach 1918–2020*, „Komunizm: system – ludzie – dokumentacja” 2020, nr 9.
- SUCHOŃ A., *Spółdzielnie jako podmioty istotne dla społeczeństwa oraz gospodarki – aspekty prawne i ekonomiczne*, w: R. Kamiński (red.), *Przedsiębiorstwo, gospodarka i społeczeństwo w kręgu zainteresowania ekonomistów*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Poznań 2020.
- SUCHOŃ A., *The legal rules for associations of agricultural producers in Poland*, w: A. Suchoń (red.), *Legal and economic aspect of associations of agricultural producers in the selected countries of the world*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2020.
- SUCHOŃ A., *The origins and the development of legal regulations governing associations of agricultural producers in the world, with particular emphasis on co-operatives in Europe*, w: A. Suchoń (red.), *Legal and economic aspect of associations of agri-*

- cultural producers in the selected countries of the world*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2020.
- SUCHOŃ A., *Wybrane aktualne zagadnienia związane z dzierżawą państwowych nieruchomości rolnych*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 24.
- SUCHOŃ A., *Z prawnej problematyki organizacji producentów rolnych – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2020, nr 3.
- SUCHOŃ A., CISZEWSKA-ZUBA M., *Functioning of Cooperatives within the Context of the Tasks of Communes (Especially Rural) – Selected Economic and Law Issues*, „Lex localis. Journal of Local Self-Government” 2020, nr 4.
- SZYMAŃSKA M., *Livestock Welfare – Legal Aspects*, w: E. Kruk, G. Lubeńczuk, H. Spasowska-Czarny (red.), *Legal protection of animals*, Lublin 2020.
- SZYMAŃSKA M., *Ochrona zasobów biosfery w produkcji roślinnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, Special Issue: *Biosphere Resources Use Value Protection*, t. 29, nr 2.
- WOJCIECHOWSKI P., *Wybrane aspekty ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w prawie polskim w kontekście unijnej zasady swobody przepływu kapitału*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2.

III. Przegląd orzecznictwa

- BIELUK J., Komentarz do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2019 r., „Roczniki Orzecznictwa i Piśmiennictwa z Zakresu Prawa Spółdzielczego” 2020, t. 10.
- GAŁA P., CZERWIŃSKA-KORAL K., *Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.

IV. Przegląd piśmiennictwa

- JACHNIK E., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Diritto Agroalimentare”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.
- JACHNIK E., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Diritto Agroalimentare”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2.
- KOWALA M., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Revue de Droit Rural”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.
- KOWALA M., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Revue de Droit Rural”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2.
- LEŚKIEWICZ K., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Rivista di Diritto Agrario”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Rivista di Diritto Agrario”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2.
- RÓŻAŃSKI K., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Revista de Derecho Agrario y Alimentario”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.
- RÓŻAŃSKI K., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Revista de Derecho Agrario y Alimentario”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2.

SOKOŁOWSKI Ł.M., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Agrar- und Umweltrecht”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.

SOKOŁOWSKI Ł.M., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Agrar- und Umweltrecht”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.

V. Varia

GAŁA P., CZERWIŃSKA-KORAL K., *Polska bibliografia prawnorolna za rok 2019*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.

KALINOWSKI P., *Wyrażenia złożone i odniesienia w napojach spirytusowych*, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Komentarz praktyczny*, LEX/el. 2020.

KALINOWSKI P., *Nazewnictwo oraz etykietowanie substytutów napojów alkoholowych*, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Komentarz praktyczny*, LEX/el. 2020.

KALINOWSKI P., *Nowa regulacja dotycząca napojów spirytusowych*, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Komentarz praktyczny*, LEX/el. 2020.

KALINOWSKI P., *Sprzedaż alkoholu przez Internet – dyskusja nad proponowanymi zmianami i obecny stan*, <https://foodfakty.pl/strefa-managera-sprzedaz-alkoholu-przez-internet-dyskusja-nad-proponowanymi-zmianami-i-obecny-stand>.

PUŚLECKI D., *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z 21 lutego 2019 r. I UK 436/17*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1.

SOKOŁOWSKI Ł.M., *Ogólne wymogi w zakresie znakowania żywności cz. 3*, „Kwartalnik Chemiczny. Prawo i Wiedza” 2020, nr 1.

OPRAC. PAWEŁ GAŁA, KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL